

LA
CONSTITUTION FÉDÉRALE
DE LA
RÉPUBLIQUE D'AUTRICHE

THÈSE pour le DOCTORAT

Sciences Politiques et Economiques

Présentée et soutenue le Jeudi 11 Décembre 1924, à 4 heures

par

ABEL VERDIER

Diplômé de l'École des Sciences politiques.

Président : M. CHAVEGRIN, Professeur

Suffragants : { *M. GIDEL, Professeur*
M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Prof.

PARIS

MARCEL GIARD

Libraire-Éditeur

16. rue Soufflot et 12, rue Toullier (5^e)

— 1924 —

Thèse
Paris
1924

La
CONSTITUTION FÉDÉRALE
de la
REPUBLIQUE D'AUTRICHE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LA
CONSTITUTION FÉDÉRALE
DE LA
RÉPUBLIQUE D'AUTRICHE

THÈSE pour le DOCTORAT

Sciences Politiques et Economiques

Présentée et soutenue le Jeudi 11 Décembre 1924, à 4 heures

par

ABEL VERDIER

Diplômé de l'École des Sciences politiques.

Président : M. CHAVEGRIN, Professeur

Suffragants : { *M. GIDEL, Professeur*
 { *M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Prof.*

PARIS

MARCEL GIARD

Libraire-Éditeur

16. rue Soufflot et 12, rue Toullier (5^e)

— 1924 —

* 2943



PREMIÈRE PARTIE

La chute de la Monarchie et les débuts de la République

Avant d'aborder l'étude de la Constitution fédérale de la République d'Autriche, il importe d'examiner, au moins dans leurs grandes lignes, la constitution en vigueur à la fin de la Monarchie et la constitution républicaine provisoire qui l'a remplacée, d'abord parce que certaines de leurs institutions sont passées, soit telles quelles, soit avec quelques modifications, dans la Constitution fédérale, ensuite parce que l'on se rendra mieux compte des transformations survenues, et enfin parce qu'il sera ainsi possible de voir si le régime fédéral établi a été le résultat du libre arbitre ou si, au contraire, il n'a pas été en quelque sorte imposé par les circonstances, par les conditions dans lesquelles est né le nouvel Etat républicain.

CHAPITRE PREMIER

La Constitution monarchique de décembre 1867.

La dernière constitution monarchique remontait dans son ensemble à 1867. Elle était formée par cinq lois fondamentales sanctionnées le 21 décembre 1867 : la première, modifiant la loi fondamentale sur la représentation d'Empire annexée à la Patente du 26 février 1861 ; la deuxième, sur les droits généraux des citoyens pour les Royaumes et Pays représentés au Conseil d'Empire ; la troisième, sur l'institution d'un Tribunal d'Empire ; la quatrième, sur le pouvoir judiciaire ; la cinquième, sur l'exercice du pouvoir gouvernemental et exécutif. De plus, une loi du même jour, relative aux affaires communes à tous les Pays de la Monarchie autrichienne et à la manière de les traiter, complétait la Constitution, bien qu'elle ne fût pas fondamentale au sens propre du mot, puisqu'il n'était pas nécessaire, pour la modifier, de réunir un certain quorum et d'obtenir une majorité qualifiée. Cette loi ne figurait pas, en effet, au § 15 de la loi fondamentale sur la représentation d'Empire qui énumérait les lois fondamentales.

La Constitution de 1867 est largement décentralisa-

trice. Elle répartit le pouvoir législatif entre l'Empire et les Pays. Le pouvoir législatif central est partagé entre l'Empereur et le Conseil d'Empire ou Reichsrat qui est composé de deux Chambres : la Chambre des Députés et la Chambre des Seigneurs.

La Chambre des Députés compte 203 membres élus par les Diètes des différents Pays. Le nombre des députés que doit élire chaque Diète est fixé d'après l'importance du Pays. Si l'envoi de députés par une Diète est, par exception, impossible, l'Empereur peut les faire élire directement par les électeurs primaires de la Diète. Le système électoral a été modifié à diverses reprises, notamment en 1873 où le suffrage direct a été introduit, les électeurs restant toutefois, dans chaque Pays, répartis en collèges où l'admission est subordonnée au paiement d'un certain cens et qui ont chacun un nombre déterminé de députés à élire. Ces collèges ou curies étaient au nombre de quatre : la curie des grands propriétaires fonciers, c'est-à-dire des propriétaires fonciers les plus imposés, celle des villes, celles des Chambres de commerce et des Chambres de métiers, enfin celle des communes rurales. Il y eut, par la suite, une curie universelle où l'admission n'était pas subordonnée au paiement d'un cens, mais à une certaine durée de domicile dans la commune du vote. Cette représentation de classes, vestige des anciens Etats, n'était pas l'une des institutions les moins curieuses de l'ancienne Autriche. Elle a disparu en 1907, en ce qui concerne les élections à la Chambre des Députés et a duré autant que la Monarchie elle-même

en ce qui concerne les élections aux Diètes des Pays, comme nous le verrons plus loin. La loi du 26 janvier 1907 a porté le nombre des députés à 512, supprimé les curies, ainsi que le cens, et établi le suffrage égal, direct et secret pour tous les citoyens autrichiens du sexe masculin, ayant atteint l'âge de 24 ans et domiciliés depuis au moins un an dans la commune où ils doivent voter. Les organes législatifs des Pays ont la faculté d'instituer le vote obligatoire et de sanctionner cette obligation. Ne sont éligibles que les électeurs ayant 30 ans révolus et ressortissants autrichiens depuis au moins trois ans. Les élections se font au scrutin uninominal majoritaire, atténué dans 34 circonscriptions de Galicie habitées par des Polonais et des Ruthènes par le système du vote limité : deux sièges sont à pourvoir dans chaque circonscription, mais chaque électeur ne vote que pour un seul candidat et on déclare élu le candidat qui obtient la majorité absolue ainsi que celui qui réunit le quart des voix exprimées.

Cette loi de 1907 restreignait l'universalité du suffrage, d'abord en en écartant les femmes, ensuite en imposant une condition de domicile trop rigoureuse. D'autre part, l'égalité du suffrage était plus apparente que réelle, car pour délimiter les circonscriptions, on ne tint pas seulement compte du chiffre de la population, mais encore des impôts payés, de telle façon qu'un petit nombre d'électeurs d'une circonscription riche élisait un député, tout comme un plus grand nombre d'électeurs d'une circonscription pauvre.

La Chambre des Députés vérifie elle-même les pouvoirs de ses membres et statue sur leur validité. Les députés ne peuvent recevoir de mandat impératif. La législature est de six années et est divisée en sessions annuelles, au début de chacune desquelles la Chambre élit son président et ses vice-présidents.

La Chambre des Seigneurs est composée de membres héréditaires et de membres à vie. Les premiers sont : 1° les princes majeurs de la Maison impériale, 2° les chefs majeurs des grandes familles nobles nommés par l'Empereur ; les seconds : 1° les archevêques, 2° ceux des évêques qui ont rang princier, 3° les personnalités nommées par l'Empereur pour avoir rendu des services à l'Etat et à l'Eglise, ou s'être distinguées dans les arts et les sciences. L'Empereur nomme le président et les vice-présidents de la Chambre des Seigneurs parmi les membres de celle-ci pour la durée d'une session.

L'Empereur convoque le Reichsrat chaque année ; il peut le proroger et aussi dissoudre la Chambre des Députés, auquel cas de nouvelles élections doivent avoir lieu.

L'initiative des lois appartient au Gouvernement et aux Chambres concurremment. Pour qu'un projet devienne loi, il doit être voté par chacune des Chambres, sanctionné et publié au Bulletin des lois de l'Empire par l'Empereur sous le contreseing d'un ministre. Les deux Chambres ont les mêmes pouvoirs, mais la Chambre des Députés a un droit de priorité en ce qui concerne les projets financiers et le

projet sur le recrutement de l'armée qui doivent lui être présentés d'abord. Les modifications aux lois fondamentales nécessitent une majorité des deux tiers des voix, et, en outre, d'après la loi du 2 avril 1873, un quorum de la moitié des membres à la Chambre des Députés.

La loi fondamentale sur la représentation d'Empire énumère dans son § 11 les matières qui sont de la compétence du Reichsrat, et cela limitativement, toutes les autres tombant dans la compétence des Diètes des Pays.

Le Reichsrat participe au pouvoir exécutif en approuvant certains traités : les traités de commerce, les traités qui comportent un changement territorial, qui chargent l'Empire ou une partie de celui-ci ou obligent des citoyens, en consentant annuellement le budget, enfin en votant la loi de règlement des comptes qui est préparée par la Cour supérieure des Comptes. D'autre part, une Commission de contrôle des dettes de l'Etat composée de quatre députés, de deux membres de la Chambre des Seigneurs et de trois suppléants examine si les dettes de l'Etat ont été contractées constitutionnellement. Cette Commission est permanente en ce sens qu'elle reste en fonctions, après la dissolution du Reichsrat, jusqu'à ce que le nouveau Reichsrat en ait élu une autre. Le Reichsrat exerce un certain contrôle politique par le droit d'interpeller les ministres, de nommer des commissions, de voter des adresses ou des résolutions.

Dans les Pays, le pouvoir législatif reste réglementé

par les Statuts de Pays annexés à la Patente du 26 février 1861. Il est partagé entre l'Empereur et la Diète. Pour les élections à la Diète dont le nombre des membres varie suivant l'importance du Pays, les électeurs sont répartis en quatre curies qui sont des vestiges des anciens Etats et qui ont chacune un certain nombre de députés à la Diète : la curie des grands propriétaires fonciers, c'est-à-dire des propriétaires fonciers les plus imposés, celle des villes, celle des Chambres de commerce et des Chambres de métiers, celle des communes rurales. Le droit de vote est subordonné à un certain cens ; le vote est public et oral, souvent indirect. A côté des députés élus, il y a des membres de droit : les évêques et les recteurs des universités du Pays. Par la suite, on créa une curie universelle où le droit de vote n'était pas subordonné à un cens, mais à une certaine durée de domicile dans la commune du vote. D'autre part, le vote obligatoire fut introduit dans certains Pays pour la curie universelle ou pour celle des communes rurales.

La législation de la Diète est de six années et est divisée en sessions annuelles. L'Empereur nomme le président de la Diète parmi les membres de celle-ci ; ce président est appelé Landmarschall dans les pays les plus grands, Landeshauptmann dans les autres. C'est aussi l'Empereur qui convoque la Diète chaque année dans la capitale du Pays. Enfin, l'Empereur peut dissoudre la Diète. La Diète d'un Pays ne peut communiquer avec celle d'un autre Pays ; on voulait ainsi éviter les réunions de Diètes, les Diètes générales qui

étaient fort désagréables à la Couronne parce qu'il lui était alors plus difficile de briser une opposition possible.

L'initiative des lois de Pays appartient au Gouvernement et à la Diète concurremment. Toute loi doit être votée par la Diète, sanctionnée et publiée au Bulletin des lois du Pays par l'Empereur, sous le contre-seing d'un ministre. Les modifications à un Statut de Pays doivent être votées par la Diète avec un quorum des trois-quarts des membres et une majorité des deux tiers.

Nous avons vu que la loi fondamentale sur la représentation d'Empire laisse à la compétence des Diètes les matières qu'elle n'attribue pas au Reichsrat. Elle modifie ainsi les Statuts de Pays annexés à la Patente de février qui avaient adopté un critérium contraire en laissant à la compétence du pouvoir central les matières qu'ils n'attribuaient pas aux Diètes. Une semblable réforme était d'une constitutionnalité douteuse, un Statut de Pays ne devant être modifié que par une loi de Pays, mais elle était, somme toute, favorable aux Diètes dont elle élargissait la compétence.

La répartition du pouvoir législatif entre l'Empire et les Pays pouvait ne pas être observée ou bien encore donner lieu à des difficultés, à des erreurs d'interprétation ; il aurait donc fallu la sanctionner par le principe : loi d'Empire passe loi de Pays et instituer, d'autre part, un tribunal chargé d'examiner la constitutionnalité des lois et de les déclarer nulles comme contraires à la Constitution au cas où elles n'auraient

pas été votées par un organe législatif dans l'exercice de sa compétence. En pratique, lorsque les tribunaux se trouvaient en présence d'une contradiction entre une loi d'Empire et une loi de Pays, ils appliquaient le principe : *lex posterior derogat priori*.

Outre la part qu'il prend au travail législatif, le Gouvernement exerce un pouvoir législatif propre. En effet, contrairement au principe qu'une ordonnance ne peut être rendue par une autorité, bien entendue compétente, qu'en raison d'une loi, le § 14 de la loi fondamentale sur la représentation d'Empire de 1867, consacre, comme l'avaient déjà fait la Constitution du 4 mars 1849 et la loi fondamentale sur la représentation d'Empire de Février 1861, ce qu'on appelle le régime des ordonnances de nécessité. S'il y a nécessité pressante et si le Reichsrat n'est pas réuni, l'Empereur peut, sous la responsabilité du ministère, rendre des ordonnances qui ont force de lois provisoires et sont soustraites à l'examen des tribunaux, mais ne peuvent toucher aux lois fondamentales, charger le Trésor de façon durable, ni aliéner un bien d'Etat. Ces ordonnances doivent être signées par tous les ministres et perdent leur force de lois si le Gouvernement néglige de les soumettre au Reichsrat, et en premier lieu à la Chambre des Députés, dans un délai de quatre semaines à dater de la première réunion du Reichsrat qui suit la publication, ou encore si elles n'obtiennent pas l'approbation de l'une des deux Chambres. Elles subsistent alors en tant qu'ordonnances et sont soumises à l'examen des tribunaux, mais le ministère est tenu,

sous sa responsabilité, de les retirer. Pour profiter des dispositions de ce § 14 resté fameux et rendre toutes sortes d'ordonnances, le Gouvernement a souvent prorogé le Reichsrat ou dissout la Chambre des Députés.

Le pouvoir exécutif appartient à l'Empereur. La succession au trône est réglée par la Pragmatique Sanction du 19 avril 1713 qui stipule qu'à défaut de successeur mâle agnat, les femmes sont appelées au trône. L'Empereur est sacré, inviolable et irresponsable : inviolable, en ce sens que sa vie et son honneur sont protégés d'une façon spéciale par les dispositions du Code pénal relatives aux crimes de lèse-majesté et de haute trahison ; irresponsable, au point de vue politique et pénal, mais il peut être assigné en matière civile devant une juridiction spéciale, l'Office suprême des Maréchaux de la Cour. Il gouverne par l'intermédiaire de ministres qu'il nomme et peut révoquer et qui contresignent tous ses actes. Les ministres sont pénalement responsables devant le Reichsrat. Ils peuvent être mis en accusation par l'une des Chambres au moyen d'une résolution votée à la majorité des deux tiers. La mise en accusation ne peut être motivée que par une violation, intentionnelle ou résultant d'une négligence lourde, de la Constitution de l'Empire ou d'un Pays ou d'une loi quelconque. Il appartient à la Cour d'Etat de statuer. Celle-ci est constituée de la façon suivante : chacune des Chambres élit, pour une période de six années, douze citoyens indépendants, versés dans le droit et n'appartenant à aucune d'elles. Le ministre accusé et

la Chambre accusatrice, celle-ci par l'intermédiaire des représentants qu'elle a élus pour soutenir l'accusation, peuvent chacun récuser six membres de la Cour. S'ils n'usent pas de ce droit ou s'ils n'en usent que partiellement, le nombre des juges est réduit à douze par voie de tirage au sort, mais en sorte qu'il y ait un nombre égal d'élus de chaque Chambre. Un arrêt de condamnation ne peut être rendu qu'à la majorité des deux tiers. L'Empereur ne peut user de son droit de grâce en faveur du ministre condamné que sur la proposition de la Chambre accusatrice. Quant à la responsabilité politique, la Constitution de décembre 1867 ne la stipulait pas. Les ministres n'étaient pas tenus de se retirer devant un refus de confiance du Reichsrat et pouvaient gouverner contre la volonté de la majorité parlementaire si l'Empereur leur gardait sa confiance et leur donnait son appui. Le souverain dissolvait alors la Chambre des Députés ou, s'il préférait ne pas courir le risque d'une défaite électorale, toujours possible malgré les puissants moyens de pression dont il disposait, prorogeait le Reichsrat *sine die* et faisait usage du fameux § 14 de la loi fondamentale sur la représentation d'Empire qui lui permettait de prendre les dispositions législatives nécessaires à la conduite des affaires par voie d'ordonnances. Toutefois, les ministres se retiraient le plus souvent devant un refus de confiance du Reichsrat et la responsabilité politique, non prévue par la Constitution, jouait, en fait, dans une certaine mesure.

Le Gouvernement assure l'application des lois par

l'intermédiaire de l'administration. L'Empire est divisé en ressorts administratifs qui, en principe, coïncident avec les Pays. La loi du 19 mai 1868 sur l'organisation des autorités administratives politiques place l'administration centrale ou politique des Pays sous les ordres d'un gouverneur, Statthalter, dans les Pays les plus grands, Landespräsident, dans les autres. Les Pays sont divisés en arrondissements à la tête de chacun desquels se trouve un Bezirkshauptmann. Le Statthalter et le Landespräsident sont nommés par l'Empereur, le Bezirkshauptmann par le ministre de l'Intérieur.

A côté des représentants de l'administration centrale ou politique, il y a l'administration locale ou autonome dont l'organisation et la compétence sont réglées par les Statuts de Pays. Cette administration autonome comprend d'abord, dans chaque Pays, le Comité de Pays ou Landesausschuss élu par la Diète et dont la présidence appartient au président de celle-ci, Landmarschall ou Landeshauptmann, qui, comme nous l'avons vu, est nommé par l'Empereur. Au-dessous de ce Comité de Pays, il y a les municipalités élues par les communes. Il ne faut pas d'ailleurs trop accuser la distinction entre l'administration politique et l'administration autonome, celle-ci tenant, pour certaines affaires, la place de la première. C'est ainsi que les municipalités élues jouent ce double rôle et sont le rouage inférieur des deux administrations.

La justice est rendue au nom de l'Empereur par des juges nommés à vie par lui. Les magistrats sont indé-

pendants, c'est-à-dire qu'ils ne sont liés que par la loi et non par les ordres d'un supérieur hiérarchique. Leur indépendance est garantie par le fait qu'ils ne peuvent être révoqués qu'en vertu d'un arrêt judiciaire et seulement dans les cas prévus par la loi, déplacés ou mis en inactivité contre leur volonté que par une décision judiciaire et seulement dans les cas prévus par la loi, suspendus temporairement que par une décision du président du tribunal ou de l'autorité judiciaire supérieure en même temps que l'affaire est renvoyée au tribunal compétent.

Les tribunaux ne peuvent examiner la constitutionnalité des lois régulièrement publiées, mais ils peuvent examiner la légalité des ordonnances. Lorsqu'un tribunal estime qu'une ordonnance est illégale, il a le droit de ne pas l'appliquer, mais il ne peut pas l'annuler, si bien qu'un autre tribunal qui la tient pour légale peut l'appliquer et cela aussi longtemps que l'autorité qui l'a rendue ne l'a pas retirée.

La procédure est orale, publique et, en matière pénale, accusatoire. Pour certains crimes déterminés par la loi, pour les délits politiques et les délits de presse, un jury se prononce sur la culpabilité de l'accusé. L'Empereur a le droit d'amnistie, il peut commuer et même remettre les peines, annuler les effets juridiques des condamnations, comme la perte des droits civils, par exemple, empêcher ou arrêter l'instruction d'une affaire pénale. Enfin, au sommet de l'organisation judiciaire, il y a une Cour suprême, unique pour

tout l'Empire, dont le siège est à Vienne et qui a des pouvoirs de cassation.

A côté de ces garanties de bonne justice, la Constitution donne des libertés fondamentales aux citoyens. La loi fondamentale sur les droits généraux des citoyens a d'ailleurs une importance particulière puisqu'elle est encore aujourd'hui loi constitutionnelle, réserve faite des quelques points qui ont été modifiés par les lois constitutionnelles de la République. Elle commence par régler les conditions dans lesquelles s'acquiert et se perd la nationalité autrichienne. Malgré les concessions faites par la Constitution au fédéralisme, il n'y a qu'une nationalité d'Etat et pas de nationalité de Pays. Puis, la loi proclame l'égalité de tous les citoyens devant la loi et, en application de ce principe, déclare que les emplois publics sont accessibles à tous les citoyens. Les citoyens sont libres de se déplacer, d'émigrer, de transporter leurs biens ; les liens de vassalité et de servitude sont à jamais abolis. La loi affirme et garantit la liberté d'établissement, c'est-à-dire de résider et d'exercer sa profession en tous lieux, la liberté de choisir sa profession, la liberté individuelle qui consiste dans le fait de ne pouvoir être arrêté que dans les conditions prescrites par la loi, l'inviolabilité de la propriété, du domicile, du secret épistolaire, la liberté de parole et de la presse, les droits de réunion, d'association et de pétition, c'est-à-dire de présenter des requêtes aux autorités, en particulier aux organes législatifs, enfin la liberté d'enseignement. Au point de vue religieux, la liberté

de conscience et des croyances est garantie, mais en ce qui concerne la liberté de culte, il faut distinguer entre les religions reconnues légalement et celles qui ne le sont pas ; l'exercice public du culte des premières est seul permis ; quant aux secondes, leurs adeptes ne peuvent seulement en exercer que le culte domestique, s'il n'est pas contraire aux lois ou aux bonnes mœurs. La Constitution donne aussi des garanties aux diverses nationalités ; elle déclare que toutes les races de l'Etat sont égales en droit et que chaque race a un droit inviolable à la protection de sa nationalité et de sa langue. Enfin, elle envisage la possibilité d'une suspension locale et temporaire de la liberté individuelle, de l'inviolabilité du domicile, du secret épistolaire, de la liberté de parole et de la presse, des droits de réunion et d'association. La loi du 5 mai 1869 est venue régler ce point. Elle stipule que la suspension locale et temporaire des droits que nous venons d'énumérer ne peut avoir lieu qu'en cas de guerre, de danger de guerre imminent, de troubles intérieurs, de menées menaçant la Constitution, la sûreté des personnes ou constituant des actes de haute trahison. Il y a alors ce qu'on appelle l'état d'exception. La proclamation de l'état d'exception a lieu par ordonnance du ministère, après approbation de l'Empereur. Cette ordonnance doit être immédiatement soumise au Conseil d'Empire s'il est réuni, et s'il ne l'est pas, dès sa première réunion ; dans les deux cas, l'ordonnance est présentée à la Chambre des Députés d'abord.

Pour assurer le respect des droits des citoyens par

l'administration, la Constitution a établi un contrôle juridique de celle-ci. D'après la loi fondamentale sur le pouvoir judiciaire, toute personne qui estime que ses droits sont violés par une décision illégale d'une autorité administrative peut, après avoir porté l'affaire devant l'administration, former un recours devant la Cour administrative contre un représentant de l'autorité administrative. Mais la Cour administrative n'a été instituée que par une loi du 22 octobre 1875 qui a été modifiée sur quelques points par des lois postérieures. Elle est composée d'un premier président, d'un second président, de présidents de chambre et de conseillers. Tous sont nommés par l'Empereur sur la proposition du Conseil des ministres, proposition qui est elle-même basée sur un rapport du président de la Cour. La moitié, au moins, des membres de la Cour doit être apte à la magistrature. La procédure comprend une procédure préliminaire écrite et des débats oraux et publics devant l'une des chambres. Les arrêts de la Cour peuvent casser et l'autorité administrative dont la décision a été annulée est tenue de prendre une nouvelle décision conforme aux règles de droit posées par la Cour dont les arrêts sont donc indirectement susceptibles de réformer.

La Constitution a également institué un Tribunal d'Empire qui doit statuer :

1° Sur les conflits de compétence entre les autorités administratives et judiciaires, entre les organes autonomes des Pays et les autorités gouvernementales su-

périeures, entre les organes autonomes des différents Pays ;

2° Sur les réclamations des Pays à l'Empire et inversement, sur les réclamations des Pays entre eux et enfin sur les réclamations à l'Empire et aux Pays, lorsque ces réclamations ne peuvent pas être faites par les voies de droit ordinaires ;

3° Sur les recours formés par les citoyens pour violation des droits politiques qui leur sont garantis par la Constitution, après que l'affaire a été portée devant l'administration.

Une loi du 22 octobre 1875 a encore élargi cette compétence du Tribunal d'Empire en lui confiant le soin de trancher les conflits de compétence entre la Cour administrative, créée par une autre loi du même jour, et les tribunaux ordinaires. D'autre part, pour trancher les conflits entre le Tribunal d'Empire et la nouvelle Cour administrative, on institua un comité particulier, composé de quatre membres de chacune de ces juridictions et présidé par le président de la Cour suprême. Le Tribunal d'Empire comprend un président et un vice-président nommés à vie par l'Empereur, douze membres et quatre suppléants nommés à vie également par l'Empereur, mais sur la proposition du Conseil d'Empire, chaque Chambre établissant une liste pour la moitié des membres et la moitié des suppléants, à raison de trois candidats pour chaque place. Les arrêts du Tribunal d'Empire sur les recours pour violation des droits politiques des ci-

toyens ont un effet seulement déclaratoire, c'est-à-dire qu'ils se bornent à constater la violation de droit. Le législateur n'avait pas stipulé qu'ils pourraient casser probablement parce qu'il pensait qu'il en serait évidemment ainsi.

Après avoir ainsi examiné dans leurs grandes lignes les institutions de l'Autriche monarchique, il importe, pour s'en faire une idée un peu complète, d'étudier les liens qui unissaient l'Autriche et la Hongrie et constituaient le dualisme austro-hongrois. La loi relative aux affaires communes à tous les Pays de la Monarchie autrichienne et à la manière de les traiter qui, avec l'article de loi 12 hongrois, forme le Compromis austro-hongrois, distingue d'abord trois catégories d'affaires communes qui doivent être administrées chacune par un ministre commun nommé par l'Empereur : les affaires étrangères, la guerre et les finances. La communauté des affaires étrangères est complète. Quant à l'armée, elle est placée sous le commandement suprême de l'Empereur, mais est administrée par trois ministres différents. Il y a une armée commune administrée par le ministre de la guerre commun et une armée propre à chacun des deux Etats de la Monarchie, administrée par le ministre de la Défense nationale, en Autriche, par le ministre des Honveds, en Hongrie. Le contingent pour l'armée commune est consenti annuellement par les Parlements autrichiens et hongrois, mais le chiffre en est fixé à l'avance pour plusieurs années par des lois-pacte, c'est-à-dire des lois votées en accord par les Parlements respectifs qu'elles

lient pour une certaine période. Les lois relatives aux affaires communes sont votées par deux Délégations envoyées, l'une par le Reichsrat autrichien, l'autre par la Diète hongroise. Les Délégations siègent alternativement à Vienne et à Budapest, chacune d'elles compte soixante membres, quarante élus par la Chambre basse et vingt par la Chambre haute. Pour qu'un projet devienne loi, il doit être voté par les deux Délégations ou, à défaut, au cours d'une réunion commune et être sanctionné par l'Empereur. Les Délégations n'ont toutefois jamais formé un Parlement commun ayant une activité législative ; elles ne se sont bornées, en réalité, qu'à consentir le budget commun et à contrôler dans une certaine mesure, l'administration des ministres communs. Les ministres communs avaient bien été déclarés responsables devant elles, et encore faut-il entendre par là une responsabilité analogue à celle encourue par les ministres autrichiens devant le Reichsrat, mais la loi qui devait déterminer les conditions de cette responsabilité n'est jamais intervenue.

Les frais de l'administration des affaires communes sont supportés par les deux parties de la Monarchie suivant une certaine proportion fixée de temps à autre par un accord des deux Parlements sanctionné par l'Empereur. Pour réaliser cet accord, chaque Parlement élit une députation et les deux députations entrent en négociations. Si ces négociations ne peuvent aboutir, l'Empereur fixe les quotes-parts respectives pour une année. La proportion fut fixée originairement à 70 p. 100 pour l'Autriche, 30 p. 100 pour la Hon-

grie. Il n'y a pas d'impôts communs et la fonction du ministre des Finances commun, consiste à recevoir les quotes-parts des deux parties de la Monarchie des mains de leur ministre des Finances propre et à couvrir les dépenses communes. La Bosnie et l'Herzégovine ayant été occupées par la Monarchie dualiste conformément au traité de Berlin du 13 juillet 1878, l'administration en fut confiée au ministère des Finances commun en 1879. Cet état de choses resta en vigueur après l'annexion de ce territoire le 5 octobre 1908. Les deux Etats de la Monarchie exerçaient donc un condominium.

A côté de ces affaires dites *pragmatiques* parce que leur caractère commun ressort, prétendait-on, de la Pragmatique Sanction, il y a des affaires dites *dualistes* qui ne sont pas administrées en commun et sur lesquelles chaque Parlement légifère mais qui sont de temps à autre, en principe tous les dix ans, l'objet de lois-pacte. Ces affaires sont : 1° les affaires commerciales et en particulier la législation douanière ; 2° les impôts directs en relation étroite avec la production industrielle ; 3° la monnaie et le crédit ; 4° les dispositions relatives aux lignes de chemins de fer intéressant les deux moitiés de l'Empire ; 5° la fixation de l'organisation de l'armée. On appelait l'accord périodique sur ces questions le Compromis économique. En vertu du Compromis économique, l'Autriche et la Hongrie formaient une union douanière et monétaire. Par suite des résistances croissantes de la Hongrie, la conclusion du Compromis économique devint

de plus en plus difficile et donna des soucis grandissants à la Couronne.

Le Compromis austro-hongrois de 1867 avait été établi, comme nous l'avons vu, par une loi autrichienne et une loi hongroise. Ces deux lois auraient dû être identiques, mais il n'en était rien et elles différaient même dans leur principe fondamental. La loi autrichienne part de cette idée qu'au-dessus des deux Etats, Autriche et Hongrie, qu'elle désigne à diverses reprises de « moitiés de l'Empire », il y a un super-Etat, la « Monarchie autrichienne » ayant un Gouvernement et un pouvoir législatif propres. La loi hongroise, au contraire, évite tout ce qui pourrait donner l'apparence d'un super-Etat. Quant à la nature du Compromis, elle a été très discutée. On s'est demandé s'il était un traité ou non, et, par suite, si pour l'amender ou le dénoncer, il fallait l'accord des deux Etats ou simplement une manifestation unilatérale de volonté de l'un d'eux. Ce dernier point de vue a été particulièrement soutenu en Hongrie, mais on peut dire que le premier a été celui du monarque et de son ministre Beust, lors des négociations avec la Hongrie représentée par François Déak. Seulement, il aurait fallu insérer dans chaque loi que l'amendement ou la dénonciation du Compromis ne pourraient résulter que d'une loi d'un Parlement commun ou de lois concordantes des Parlements respectifs des deux Etats. En fait, la seule garantie de durée et de stabilité du Compromis de 1867 était la sanction du monarque commun sans laquelle il n'y avait pas de loi autrichienne ou hongroise possible.

CHAPITRE II

La révolution d'octobre 1918.

Aucune des nationalités de l'ancienne Monarchie dualiste, sauf peut-être les Polonais de Galicie particulièrement bien traités par le Gouvernement de Vienne, n'était satisfaite de son sort. Toutes désiraient plus de liberté, d'autonomie, et si quelques-unes se seraient déclarées satisfaites d'un régime d'union réelle ou personnelle, certaines, comme les Serbes de Bosnie et du sud de la Hongrie, voulaient le rattachement aux Etats nationaux voisins. De plus, la Hongrie, bien que singulièrement favorisée par le régime dualiste qui lui avait assujéti un certain nombre de nationalités, par son influence toujours grandissante dans la politique extérieure et économique de la Monarchie, par son régime parlementaire, était elle-même mécontente. Ce qui contenait les aspirations centrifuges de cette mosaïque de peuples, maintenait cet ensemble hétérogène, c'était le souverain et l'armée sur laquelle il s'appuyait. Tout était à craindre pour le jour où l'un ou l'autre des éléments de cette armature solide viendrait à manquer. Seule, une transformation radicale et faite en temps voulu pouvait consolider la Monarchie danubienne en lui donnant des bases nouvelles. Il aurait

fallu organiser l'Empire en une fédération de nations libres unies par un lien d'union réelle ou même personnelle. Mais ce fut la défaite militaire complète qui survint, entraînant la chute du monarque et l'effondrement total de la vieille Autriche.

Dès les premiers jours d'octobre 1918, en présence des mouvements nationaux qui s'enhardissaient et tendaient désormais nettement à l'indépendance, les partis allemands sentirent la nécessité d'organiser leur propre nation. Le 10 octobre, une conférence de leurs représentants adopta une résolution des sociaux-démocrates demandant « la réunion de tous les territoires allemands de l'Autriche en un Etat autrichien allemand » et affirmant que les partis allemands étaient prêts à négocier avec les représentants des peuples tchèques et yougoslaves « la transformation de l'Autriche en une fédération de communautés nationales libres ». Quelques jours plus tard, l'Empereur Charles, sentant son trône vaciller, tenta un geste suprême pour sauver sa dynastie et l'Empire. Par un Manifeste en date du 16 octobre, il exprimait sa volonté de transformer l'Autriche, conformément à la volonté de ses peuples, en une ligue de peuples libres, en une Confédération d'Etats dans laquelle chaque peuple formerait une communauté nationale propre sur le territoire où il est établi. Ces concessions *in extremis* ne pouvaient plus satisfaire que les Allemands. Le 17 octobre, le jour même où était publié le Manifeste impérial, les députés des différents partis yougo-slaves se réunissaient à Agram et se constituaient en Assemblée na-

tionale des Serbes, des Croates et des Slovènes, et le 18 octobre, l'indépendance de la nation tchéco-slovaque était proclamée par le Gouvernement provisoire de Paris. D'autre part, même si la volonté d'indépendance des nationalités soumises n'avait pas existé, les réformes promises étaient insuffisantes. En effet, sous la pression de son ministère hongrois, l'Empereur déclarait qu'il ne serait « touché en aucune manière à l'intégrité des Pays de la Couronne sainte de Hongrie ». Or, les Tchèques considéraient, depuis assez peu de temps, il est vrai, les Slovaques soumis au Royaume de Hongrie, comme un élément de leur nation, qu'ils qualifiaient de tchéco-slovaque ; de même, les Serbes, les Croates et les Slovènes aspiraient à unir leurs destins et ne pouvaient renoncer à ceux des leurs, Serbes et Croates, qui vivaient en Hongrie et aussi en Bosnie-Herzégovine, territoire qui, comme nous l'avons déjà dit, était placé sous un condominium auquel il ne pouvait être porté atteinte sans le consentement de la Hongrie. Ainsi, cette Hongrie qui avait lutté avec tant d'énergie, d'abnégation et de persévérance pour parvenir à l'indépendance et qui était devenue, beaucoup plus que l'Autriche, l'opresseur des nationalités, s'opposait obstinément, en ce qui la concernait, aux réformes que l'Empereur Charles, glissant déjà sur la pente de l'abîme, se résignait à accorder dans l'espoir d'y trouver la plate-forme de salut. Enfin, le Manifeste impérial entendait réaliser la transformation de l'Autriche par voie légale, c'est-à-dire par une résolution du Reichsrat votée à la maajo-

rité des deux tiers et sanctionnée par l'Empereur comme le prescrivait la Constitution. Mais les conditions de la vie parlementaire étaient vraiment peu favorables, d'autant plus que les Polonais avaient quitté le Reichsrat et que leur présence y semblait nécessaire, le Manifeste déclarant qu'il ne serait « préjugé en aucune manière de la réunion des territoires polonais de l'Autriche à l'Etat polonais indépendant ». D'ailleurs, le Manifeste sortait lui-même des voies constitutionnelles en invitant les peuples à « collaborer à la grande œuvre par des Conseils nationaux formés des députés de chaque nation au Conseil d'Empire ».

Le Manifeste du 16 octobre venait trop tard. Les efforts de la Couronne pour constituer un Gouvernement de coalition des divers partis nationaux qui aurait eu pour tâche de réaliser les réformes annoncées échouèrent complètement. Le 17 octobre, c'est-à-dire le jour de la publication du Manifeste impérial, les représentants des partis allemands décidèrent la convocation d'une assemblée plénière de tous les députés allemands. Cette assemblée plénière se réunit le 21 octobre, et, après avoir élu trois présidents ayant les mêmes droits, un de chacun des grands partis : nationaux-allemands, chrétiens-sociaux et sociaux-démocrates, se constitua en Assemblée nationale provisoire pour l'Autriche allemande. Un Comité exécutif de vingt membres fut élu et chargé de soumettre à l'Assemblée des projets de constitutions pour l'Etat autrichien allemand.

Au cours de sa seconde séance, le 30 octobre, l'Assemblée nationale provisoire vota une résolution sur les institutions fondamentales de l'autorité publique, véritable constitution républicaine qui consacrait l'existence d'un nouvel Etat : l'Autriche allemande et fut immédiatement appliquée sans rencontrer de résistance. La Révolution était accomplie.

Entre temps, le front d'Italie avait été enfoncé ; l'armée écrasée refluit en déroute vers l'intérieur du pays et, le 8 novembre, un armistice était signé. Le 11 novembre, l'Empereur, qui n'était plus depuis quelques jours qu'un souverain nominal, lançait une proclamation d'un ton très digne, non datée et contresignée par son dernier ministre-président, le professeur Lammasch, où il déclarait : « Rempli, avant comme après, d'un amour immuable pour tous mes peuples, je ne veux pas faire de ma personne un obstacle à leur libre développement. Je reconnais d'avance la décision que l'Autriche allemande prendra sur la forme future de son gouvernement... Je renonce à toute participation aux affaires de l'Etat ». Cette déclaration n'est pas une abdication formelle. En effet, l'Empereur ne renonce pas à la Couronne, aux droits qu'il tient de la Constitution, il renonce simplement à toute participation aux affaires de l'Etat. Il renonce éventuellement à ses droits à l'égard de l'Autriche allemande uniquement. Il reconnaît d'avance la forme de gouvernement que l'Autriche allemande se donnera, c'est-à-dire que si la République est établie, il s'inclinera devant la décision du peuple

autrichien et, qu'au contraire, si la Monarchie est maintenue, il gardera tous ses droits, le choix d'un autre souverain n'étant pas possible. Ainsi, la proclamation de l'Empereur contient une renonciation à la conduite des affaires de l'Etat qui est générale et une renonciation au trône qui est particulière et éventuelle. La renonciation de l'Empereur à ses droits au trône au cas où la République serait instaurée n'a d'ailleurs aucune valeur juridique. En effet, l'ancienne Constitution n'assignait au règne du souverain qu'un seul terme : la mort, elle ne prévoyait pas la renonciation au trône; elle aurait donc dû être amendée par une résolution du Reichsrat, votée à la majorité des deux tiers et sanctionnée par l'Empereur. Quant à la nouvelle Constitution, elle était, bien que cela ne fût pas expressément exprimé, républicaine et ignorait tout monarque.

CHAPITRE III

La Constitution provisoire de la République d'Autriche Allemande

SECTION I^{re}

La résolution de l'Assemblée nationale provisoire du 30 Octobre 1918.

La première assemblée législative de l'Autriche allemande se considérait comme provisoire, elle entendait ne prendre que les mesures les plus urgentes et laisser le soin des décisions définitives à une future Constituante dont la réunion à bref délai lui semblait être l'une de ses tâches les plus essentielles. Si l'Assemblée nationale provisoire se montrait aussi pressée de disparaître, c'est qu'elle se rendait très bien compte qu'elle n'était pas qualifiée par ses origines pour réaliser l'œuvre d'organiser la nouvelle République. Elle n'avait pas été élue à cet effet et c'était de sa propre autorité qu'elle avait assumé l'exercice du pouvoir ; d'autre part, elle avait été élue en 1911 et ses pouvoirs qui auraient dû venir à expiration en 1917

avaient été prorogés jusqu'au 31 décembre 1918. C'est donc sous réserve des décisions de l'Assemblée nationale constituante que l'Assemblée nationale provisoire s'était attribué, par la résolution du 30 octobre, l'exercice du pouvoir suprême.

Etant donné son caractère souverain, l'Assemblée nationale provisoire aurait dû avoir une compétence législative universelle et exclusive. Or, il n'en fut pas ainsi, car il s'était formé dans les Pays des Assemblées de Pays provisoires qui réclamaient la compétence des anciennes Diètes. Ces Assemblées de Pays provisoires différaient toutefois des Diètes. En effet, alors que même dans les Diètes des Pays qui formaient l'Autriche allemande, il y avait quelques députés non allemands : Italiens dans le Tyrol, Slovènes en Carinthie et en Styrie, les Assemblées de Pays provisoires ne comprenaient que des députés allemands répartis entre les divers partis sur la base du nombre des voix obtenues par eux dans les Pays lors des élections au Conseil d'Empire de 1911. On n'avait pas voulu que les Assemblées de Pays fussent composées purement et simplement des députés des Diètes, le mode d'élection de celles-ci, le système des curies, avantageant fortement les classes possédantes, tandis que les élections au Conseil d'Empire se faisaient au suffrage universel, égal et direct. L'Assemblée Nationale provisoire reconnut cet état de choses par la loi du 14 novembre 1918, relative à la prise de l'autorité publique dans les Pays. Mais comme cette loi reste muette sur la compétence des Assemblées de Pays et que, d'autre

part, elle déclare que certaines dispositions des Statuts de Pays sont abrogées, entre autres l'interdiction pour une Diète de communiquer avec une autre, il faut considérer que les Statuts de Pays restent en vigueur et que les Assemblées de Pays conservent la compétence attribuée aux anciennes Diètes. Il en résulte que la loi fondamentale de 1867 sur la représentation d'Empire, abrogée par la résolution du 30 octobre 1918 qui supprime le Reichsrat, règle encore indirectement la répartition du pouvoir législatif entre le pouvoir central et les Pays, puisque les Statuts de Pays qu'elle avait modifiés subsistent.

La résolution du 30 octobre confie l'initiative des lois au Conseil d'Etat seulement, mais il est évident que l'Assemblée nationale provisoire, qui exerce le pouvoir suprême, possède aussi ce droit. Tout projet, pour devenir loi, doit être voté par l'Assemblée, promulgué par le Conseil d'Etat et publié par lui au Bulletin des lois de l'Etat.

Le contrôle des dettes de l'Etat est assuré, en vertu de la loi du 5 décembre 1918, par une Commission de contrôle de 3 membres compétents élus par l'Assemblée nationale provisoire et qui ne doivent appartenir ni à l'Assemblée, ni à une administration d'Etat, ni à la direction d'une banque en rapport avec le ministère des Finances pour une opération de crédit.

Si la Constitution du 30 octobre 1918 se montre extrêmement discrète en ce qui concerne l'organisation du pouvoir législatif, elle réglemente avec soin l'exécutif. Cela est d'ailleurs logique. L'Assemblée, qui con-

centre tous les pouvoirs, reconnaissant son incapacité à exercer l'exécutif, le délègue à un organe spécial, mais entend préciser les conditions et les limites de cette délégation. Elle confie l'exécutif à un Conseil d'Etat comprenant, outre les trois présidents de l'Assemblée, qui le président à tour de rôle, vingt membres et autant de suppléants choisis par l'Assemblée dans son sein selon le principe de la représentation proportionnelle. Le Conseil d'Etat élit parmi ses membres le dirigeant de sa Chancellerie qui porta en fait, dès le début, le titre de chancelier d'Etat et son notaire qui promulgue ses décisions. Le Conseil d'Etat est permanent, c'est-à-dire qu'il doit rester en fonctions jusqu'à ce que la prochaine Assemblée en élise un nouveau, et irresponsable. Il exerce le gouvernement : il peut présenter des projets de loi à l'Assemblée dont il promulgue et publie les résolutions et a seul le droit de prendre des règlements sur la base des lois votées par l'Assemblée ; en fait, ce pouvoir réglementaire exclusif du Conseil d'Etat ne fut pas respecté et, très vite, les secrétaires d'Etat prirent aussi des règlements.

Le Conseil d'Etat n'exerce le pouvoir exécutif que dans ce qu'il a de plus éminent : la conduite supérieure du gouvernement. Il ne dirige pas directement l'administration qui est confiée à des secrétaires d'Etat nommés et révocables par lui et qui sont ses commis. Ces secrétaires d'Etat forment le Gouvernement d'Etat, comme le dit la Constitution du 30 octobre en contradiction avec ses intentions, puisque pour elle, le Gouvernement, c'est le Conseil d'Etat. Chaque secrétaire

d'Etat est à la tête d'un département d'Etat. Les départements d'Etat sont simplement les anciens ministères autrichiens débarrassés de leurs fonctionnaires non allemands. Les secrétaires d'Etat sont individuellement et solidairement responsables devant le Conseil d'Etat et l'Assemblée nationale. Cette responsabilité joue d'après les règles établies par l'ancienne Constitution sur la responsabilité des ministres, avec cette modification que la Cour d'Etat, dont les membres étaient élus pour moitié par chacune des Chambres, mais ne devaient appartenir à aucune d'elles, est remplacée par une Commission de vingt membres de l'Assemblée nationale. La présidence du Gouvernement d'Etat devait, d'après la Constitution, être confiée par le Conseil d'Etat à l'un des secrétaires d'Etat, mais il n'en fût jamais ainsi et elle fut assumée, dès le début, par le chancelier d'Etat qui était, en sa qualité de membre du Conseil d'Etat, irresponsable.

La situation du Conseil d'Etat par rapport au Gouvernement est celle d'un chef de l'Etat par rapport à ses ministres ; d'ailleurs, la loi du 12 novembre 1918 sur la forme du gouvernement de l'Autriche allemande stipule que tous les droits appartenant à l'Empereur d'après l'ancienne Constitution sont transmis au Conseil d'Etat. On peut remarquer que les actes du Conseil d'Etat irresponsable ne sont pas soumis au contreseing d'un secrétaire d'Etat responsable.

Les trois présidents du Conseil d'Etat, le dirigeant de la Chancellerie et le notaire du Conseil d'Etat, forment le Directoire du Conseil d'Etat auquel la Consti-

tution n'attribue aucune compétence déterminée. On pensait sans doute créer une sorte de chef de l'Etat à côté du Conseil d'Etat constituant le Gouvernement et de l'Assemblée constituant le corps législatif. Or, nous venons de le voir, c'est le Conseil d'Etat qui tient lieu, en réalité, de chef de l'Etat.

L'organisation administrative de l'ancienne Autriche ne fut modifiée de façon sérieuse que sur un point. On se souvient que l'administration dans les Pays était divisée en administration centrale ou politique et en administration locale ou autonome. Le chef de l'administration politique était un personnage nommé par l'Empereur : Statthalter, dans les Pays les plus grands, Landespräsident, dans les autres. Quant à l'administration autonome, elle était exercée par le Comité de Pays ou Landesausschuss élu par la Diète et dont la présidence appartenait au président de celle-ci, nommé par l'Empereur : Landmarschall, dans les Pays les plus grands, Landeshauptmann, dans les autres. Ce parallélisme des administrations politique et autonome était, par suite des conflits fréquents qui en résultaient, l'un des vices les plus sérieux de l'ancienne Autriche. La loi du 14 novembre 1918, relative à la prise de l'autorité publique dans les Pays, opéra la réunion des deux administrations. L'ensemble de l'administration du Pays est subordonné au Landeshauptmann et à ses suppléants au nombre de deux à quatre, tous élus par l'Assemblée de Pays parmi ses membres, le premier à la majorité, les autres selon le principe de la représentation proportionnelle. Le Landeshauptmann

et ses suppléants forment le Gouvernement de Pays. Ils président l'Assemblée de Pays ainsi que le Conseil de Pays élu par elle et qui remplace le Comité de Pays à la tête de l'administration autonome, enfin ils dirigent l'ancienne administration politique dont le chef, Statthalter ou Landespräsident, est supprimé. En réalité, la réunion des deux anciennes administrations se manifestait simplement par l'existence d'un chef commun : le Gouvernement de Pays ; elle se réduisait à une sorte d'union personnelle. Le but du législateur avait été de centraliser l'administration. Pour cela, la loi liait le Gouvernement de Pays ; et cela même en tant que président du Conseil de Pays, c'est-à-dire de chef de l'ancienne administration autonome, aux instructions du Gouvernement d'Etat et le déclarait responsable devant ce dernier. Mais cette responsabilité ne fut pas réglementée et resta purement théorique ; le Gouvernement de Pays ne devint responsable en fait, car ni la loi du 14 novembre, ni les Statuts de Pays ne prévoyaient une semblable responsabilité, que devant l'Assemblée de Pays qui l'élisait. La loi aboutissait ainsi à placer toute l'administration dans les Pays, car les autorités des arrondissements et des communes dépendaient directement du Gouvernement de Pays, sous le contrôle de l'Assemblée de Pays ; elle réalisait une décentralisation complète de l'administration, ce qui était évidemment diamétralement opposé au résultat qu'elle cherchait.

La loi fondamentale de 1867 sur le pouvoir judiciaire fût modifiée sur quelques points par une loi du

22 novembre 1918. La justice est rendue au nom de la République d'Autriche allemande. Les juges, dont la nomination était auparavant laissée au libre choix de l'Empereur, sont nommés par le Conseil d'Etat ou par le secrétaire d'Etat à la Justice commissionné à cet effet, sur la proposition de ce dernier. La proposition du secrétaire d'Etat à la Justice doit elle-même être basée sur des propositions de nominations comprenant au moins deux candidats de plus qu'il n'y a de juges à nommer et établies par des comités recrutés dans la magistrature. Les juges, qui, d'après la loi de 1867 étaient nommés à vie, doivent être mis en inactivité à l'âge de 65 ans. Les tribunaux peuvent examiner la légalité des ordonnances « de toute espèce » et, par suite, des ordonnances de nécessité. Mais les ordonnances de nécessité sont devenues impossibles par suite de l'abrogation de la loi fondamentale de 1867 sur la représentation d'Empire par la résolution du 30 octobre 1918 qui supprime le Reichsrat. On pourrait alors être tenté de considérer l'extension du pouvoir des tribunaux en ce qui concerne l'examen de la légalité des ordonnances comme purement théorique, si l'on ne prenait garde au fait que beaucoup d'ordonnances de nécessité impériales restent en vigueur et que l'examen de leur légalité est désormais permis. Contrairement à la règle posée par l'article 3 de la loi du 12 novembre 1918 sur la forme du gouvernement de l'Autriche allemande et selon laquelle tous les droits appartenant à l'Empereur d'après l'ancienne Constitution sont transmis au Conseil d'Etat, le droit d'am-

nistie réservé à l'Empereur passe à l'Assemblée nationale et non au Conseil d'Etat qui continue à exercer, mais seulement sur la proposition du secrétaire d'Etat à la Justice, les autres prérogatives impériales et peut remettre ou commuer les peines, annuler les effets juridiques des condamnations, empêcher ou arrêter l'instruction d'une affaire pénale.

La loi fondamentale de 1867 sur les droits généraux des citoyens, la loi du 5 mai 1869 sur l'état d'exception, ainsi qu'une ordonnance du 25 juillet 1914, prise en vertu de cette dernière loi et qui restreignait les libertés individuelles en raison de la guerre, restèrent en vigueur. Une résolution de l'Assemblée nationale provisoire en date du 30 octobre 1918 vint toutefois supprimer la censure, rétablir la liberté de la presse, ainsi que les droits de réunion et d'association. On apporta aussi quelques changements aux règles relatives à l'acquisition et à la perte de la nationalité. Il s'agissait de déterminer quels seraient les ressortissants du nouvel Etat et de faciliter l'acquisition de la nationalité autrichienne aux individus qui la désiraient ; d'autre part, il était nécessaire de savoir quels seraient les électeurs à l'Assemblée nationale constituante. La loi du 5 décembre 1918 sur la nationalité autrichienne allemande pose le principe suivant : « Sont ressortissants autrichiens allemands toutes les personnes qui ont l'indigénat dans une commune de la République d'Autriche allemande au moment de la publication de cette loi ». Mais « elles cessent de l'être si, jusqu'au 30 juin 1919, elles optent pour un

autre Etat possédant des portions de territoire de l'ancienne Monarchie austro-hongroise ». L'acquisition de la nationalité est facilitée, et subordonnée à la simple déclaration de vouloir appartenir à la République d'Autriche allemande en qualité de « fidèle citoyen », pour : 1° « Les personnes domiciliées sur le territoire de la République d'Autriche allemande au moins depuis le 1^{er} août 1914 ». Cette disposition vise donc aussi les étrangers au sens de l'ancienne Constitution monarchique ; 2° « Les personnes qui ont établi leur domicile en Autriche allemande seulement après le premier août 1914 ou qui l'établiront jusqu'à la mise en vigueur d'une loi nouvelle réglant définitivement la nationalité si elles ont l'indigénat dans une commune de l'ancienne Autriche située en dehors de la République d'Autriche allemande, mais à l'exception de la Dalmatie, de l'Istrie et de la Galicie ». Cette dernière restriction tendait à écarter les réfugiés de guerre et, en particulier, les juifs de Galicie.

L'Autriche allemande, telle que l'organise la résolution du 30 octobre et les lois qui complètent celle-ci, est une république démocratique et parlementaire. C'est ce qu'exprime la loi du 12 novembre 1918 sur la forme du gouvernement de l'Autriche allemande dans son article premier : « L'Autriche allemande est une république démocratique. Tous les pouvoirs publics sont institués par le peuple ». L'article 2 de la même loi déclare que : « l'Autriche allemande est partie intégrante de la République allemande », mais ce n'est là qu'une pure manifestation politique par suite de

l'absence d'une disposition analogue dans la Constitution allemande. D'ailleurs, cette loi du 12 novembre qui supprime les prérogatives de l'Empereur et des membres de la Maison impériale, les privilèges politiques, les Délégations, la Chambre des Seigneurs, les Diètes, délie les fonctionnaires, officiers et soldats du serment de fidélité prêté à l'Empereur, a surtout le caractère d'une proclamation solennelle destinée à frapper l'esprit des masses, puisqu'elle fait disparaître des institutions qui ne peuvent pas être considérées comme passées dans le droit nouveau.

La Constitution du 30 octobre 1918 fait de l'Autriche allemande un Etat unitaire. Mais, en contradiction avec la loi du 14 novembre 1918 sur la prise de l'autorité publique dans les Pays qui laissait subsister les anciens Statuts de Pays jusqu'à l'entrée en vigueur de nouveaux Statuts établis par des lois, et il faut entendre par des lois faites par le pouvoir central, la plupart des Pays se donnèrent des Constitutions par des résolutions de leurs Assemblées. Ils se considéraient comme des Etats souverains et prétendaient que l'Autriche allemande était une Confédération d'Etats librement formée. Cette attitude des Pays fut favorisée par le fait que le Gouvernement central leur réclama des « Déclarations d'adhésion ». Dans sa Déclaration d'adhésion, qui est l'une des plus caractéristiques, la Haute Autriche soutint la thèse suivante : l'ancienne Autriche reposait sur la Pragmatique Sanction de l'Empereur Charles VI qui avait été acceptée par les différents Pays et constituait une sorte de traité ; la

chute de la dynastie en ayant entraîné la disparition, il était nécessaire de conclure un nouveau traité si les Pays désiraient une nouvelle union. Mais ces Déclarations d'adhésion étaient inconstitutionnelles et même n'avaient aucun sens. En effet, on demandait aux Pays d'adhérer à un Etat déjà constitué et dont ils étaient parties intégrantes ! Ainsi, la naissance de l'Autriche allemande était dominée par le conflit des principes unitariste et fédéraliste, conflit qui devait rendre chancelants les premiers pas du jeune Etat sur une voie déjà rendue bien difficile par d'autres circonstances.

SECTION II

La loi additionnelle du 19 décembre 1918 et les lois spéciales complétant la Constitution provisoire.

La loi du 19 décembre 1918 vint compléter et amender la résolution du 30 octobre qui, par suite des conditions dans lesquelles elle avait été votée, présentait des imperfections et de nombreuses lacunes. Cette loi précise d'abord que les trois présidents de l'Assemblée nationale provisoire ont les mêmes droits et président, l'un d'eux, l'Assemblée, un autre, le Conseil d'Etat, le troisième, le Cabinet, c'est-à-dire le Gouvernement, ceci pour une semaine et à tour de rôle.

Si l'un des présidents est empêché, les deux autres le remplacent à tour de rôle. Ce système, qui existait déjà en fait et que la loi ne faisait que consacrer en droit, permettait de maintenir l'égalité et la collaboration des trois grands partis : sociaux-démocrates, chrétiens-sociaux et nationaux-allemands.

Le système unicaméral et le rôle purement passif et Conseil d'Etat dans la promulgation des lois aboutissaient à ce résultat désastreux que des résolutions de lois hâtives et mal conçues votées par l'Assemblée nationale ne pouvaient être retouchées. Pour remédier à cet inconvénient grave, la loi du 19 décembre accorde un veto suspensif au Conseil d'Etat. Si le Conseil d'Etat hésite à exécuter une résolution votée par l'Assemblée, c'est-à-dire doute de son applicabilité, il peut, avant la promulgation et dans un délai de dix jours, la renvoyer devant l'Assemblée aux fins d'amendement ou d'abrogation. Le Conseil d'Etat doit indiquer les motifs de sa décision qui ne peut être prise qu'en la présence de quinze de ses membres et à la majorité des deux tiers des voix exprimées. Si l'Assemblée maintient sa résolution première, le Conseil d'Etat doit la promulguer immédiatement. Les résolutions promulguées sont publiées par le chancelier d'Etat.

La résolution du 30 octobre 1918 ne contenait aucune disposition relative à la conclusion des traités. La loi du 19 décembre comble cette lacune. Les traités doivent être approuvés par le Conseil d'Etat, sauf les traités de commerce et les traités comportant un

changement territorial qui doivent être soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale. Les traités qui chargent l'Etat ou une partie de celui-ci ou obligent les citoyens, ne sont donc plus soumis à l'approbation de l'Assemblée. Les traités sont ratifiés par le président du Cabinet, sous le contreseing du chancelier d'Etat, du secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères et du secrétaire d'Etat dans la compétence duquel tombe l'objet du traité.

Le Conseil d'Etat perd son pouvoir réglementaire exclusif et tous ses actes, qui jusqu'alors n'étaient que promulgués par le notaire, doivent, en outre, être contresignés par le chancelier d'Etat ou par un secrétaire d'Etat.

La loi du 19 décembre donne le titre de chancelier d'Etat au dirigeant de la Chancellerie et consacre ainsi l'usage établi. Le chancelier d'Etat préside le Cabinet en cas d'empêchement de son président et le préside toujours en réalité. Membre du Cabinet, non plus seulement en fait, mais aussi en droit, il est désormais soumis à la responsabilité ministérielle. Il est chargé d'assurer la bonne collaboration de tous les départements d'Etat, de sauvegarder les intérêts communs des différentes branches de l'administration et de s'occuper des affaires du Conseil d'Etat, dont il prépare les projets de lois.

Le notaire du Conseil d'Etat porte désormais le titre de notaire d'Etat et dirige le département du Sceau de l'Etat. Comme le chancelier d'Etat, il devient membre du Cabinet et, en conséquence, responsable. Il promul-

que les décisions du Conseil d'Etat, garde les sceaux, emblèmes et joyaux de l'Etat et, en vertu d'un mandat spécial du Conseil d'Etat, administre les anciens biens de la Couronne.

Le Directoire du Conseil d'Etat ne se compose plus que des trois présidents de l'Assemblée, le chancelier et le notaire ayant été éliminés pour que cet organe ne comprenne pas deux membres responsables à côté de trois membres irresponsables. La présidence du Directoire est assumée par celui de ses membres qui préside le Cabinet. Les décisions du Directoire doivent, et c'est sous cette forme que subsiste la collaboration du chancelier et du notaire, être contresignées par le premier et promulguées par le second. Le Directoire prend les décisions qui sont de la compétence du Conseil d'Etat, quand celui-ci ne siège pas et qu'il y a urgence, sauf approbation dans les trois jours par le Conseil d'Etat ; il dirige et emploie la force armée ; nomme les fonctionnaires jusqu'à la sixième classe incluse, les fonctionnaires et employés des classes inférieures étant nommés par les secrétaires d'Etat ; enfin, il peut conclure des traités économiques provisoires avec les Gouvernements des Etats nés sur le territoire de l'ancienne Monarchie austro-hongroise. Ces traités, qui par suite de leur caractère pressant bénéficient d'une procédure simplifiée, doivent être cependant ratifiés dans la forme ordinaire.

Outre la loi du 19 décembre, une série de lois spécialement votées par l'Assemblée nationale provisoire

vint compléter et améliorer la résolution constitutionnelle du 30 octobre 1918.

Une loi du 6 février 1919 remplaça la Cour supérieure des Comptes par une Cour des Comptes d'Etat, mais n'apporta pas de changements essentiels à l'institution. Le président de la Cour des Comptes d'Etat est nommé par le Conseil d'Etat ; il doit ne pas appartenir à l'Assemblée nationale, ni avoir été membre d'un Gouvernement autrichien allemand dans les cinq dernières années ; il a rang de secrétaire d'Etat, est responsable et ne peut être révoqué que par une résolution de l'Assemblée nationale. La Cour des Comptes d'Etat vérifie les comptes de l'Etat, y compris ceux de la Dette publique, les comptes des établissements et fondations administrés par les organes de l'Etat, ainsi que des établissements et sociétés dans lesquels l'Etat a une participation financière. La Cour prépare aussi le projet de loi de règlement des comptes de l'Etat et le présente, accompagné d'un rapport détaillé, à l'Assemblée nationale. Enfin, les actes relatifs aux dettes de l'Etat doivent être contresignés par le président de la Cour.

Une autre loi du 6 février 1919 modifia légèrement l'organisation de la Cour administrative. La Cour, qui avait deux présidents, n'en a plus qu'un seul, et ses membres sont désormais nommés suivant un mode analogue à celui établi pour la nomination des juges par la loi du 22 novembre 1918 sur le pouvoir judiciaire, c'est-à-dire d'après les propositions d'un comité composé de membres de la Cour.

La loi du 25 janvier 1919 et la loi du 3 avril 1919, cette dernière votée par l'Assemblée nationale constituante, remplacèrent le Tribunal d'Empire par une Cour constitutionnelle qui reçut, en outre, la compétence de la Commission de vingt membres élus par l'Assemblée nationale provisoire, en vertu de la résolution du 30 octobre 1918, pour remplacer l'ancienne Cour d'Etat et statuer sur les accusations portées contre les ministres. La Cour constitutionnelle comprend un président, un vice-président, douze membres et six suppléants, tous nommés par le président de l'Assemblée nationale sur la proposition du Gouvernement d'Etat. Les arrêts de la Cour sur les recours pour violation des droits politiques des citoyens, au lieu d'avoir un caractère purement déclaratoire, peuvent désormais casser et l'autorité administrative dont la décision a été annulée est tenue de prendre une nouvelle décision conforme aux règles de droit posées par la Cour.

La loi du 6 février 1919 relative aux dispositions provisoires sur la force armée prépara la transformation de l'armée mercenaire qui avait été formée au lendemain de la Révolution sous le nom d'armée populaire ou Volkswehr en un système de milices. La force armée sert à la défense des frontières, au maintien de l'ordre, dans la mesure où le pouvoir civil légal juge son intervention nécessaire, à la lutte contre les forces de la nature. Tous les citoyens mâles de 19 à 42 ans sont astreints au service militaire. La levée des troupes est décidée par l'Assemblée nationale et

peut l'être par un Gouvernement de Pays, s'il s'agit de lutter contre les forces de la nature. Le Directoire du Conseil d'Etat dirige et emploie la force armée, comme le stipulait déjà la loi du 19 décembre 1918, et nomme un commandant suprême subordonné au secrétaire d'Etat à l'Armée, en cas de circonstances extraordinaires ou de levée de troupes. Cette loi ne fut pas appliquée, le Traité de Saint-Germain étant venu imposer à l'Autriche des obligations militaires bien différentes.

SECTION III

L'Assemblée nationale constituante.

L'Assemblée nationale provisoire avait une autre tâche à remplir que l'établissement d'un régime transitoire, elle avait à préparer la réunion d'une Assemblée nationale constituante dont la mission essentielle serait de donner une constitution définitive à l'Autriche allemande. C'est dans ce but que furent votées la loi du 18 décembre 1918 sur la convocation de l'Assemblée nationale constituante et la loi électorale du même jour. L'Assemblée nationale constituante doit comprendre 255 membres élus dans 38 circonscriptions au suffrage égal, direct, secret et selon le principe de la représentation proportionnelle, par tous les ci-

toyens autrichiens allemands, sans distinction de sexes, ayant atteint l'âge de 20 ans le 1^{er} janvier 1919. La loi du 9 janvier 1919 donne le droit de vote aux ressortissants de l'Empire allemand domiciliés en Autriche allemande, sous condition de réciprocité. Cette condition de réciprocité fut remplie et les Allemands participèrent aux élections à la Constituante autrichienne allemande. La loi électorale du 18 décembre, reproduisant une disposition de celle de 1907, laisse au pouvoir législatif des Pays la liberté d'instituer le vote obligatoire et de sanctionner cette obligation. L'éligibilité ne diffère de l'électorat que sous le rapport de la condition d'âge qui est plus rigoureuse : il faut avoir eu 29 ans le 1^{er} janvier 1919. La loi frappe d'incapacité certaines catégories de personnes. Ne sont ni électeurs, ni éligibles : les interdits ; les condamnés pour crimes, pour certains délits ou contraventions ; les personnes condamnées pour avoir porté atteinte à la liberté du vote, si l'acte a été commis lors d'une élection à l'Assemblée nationale ou à une Assemblée de Pays ; les personnes placées sous la surveillance de la police ou qui ont fait des travaux forcés ; les personnes déchues de la puissance paternelle ; celles condamnées plus de deux fois pour ivresse à une peine de prison ; les femmes condamnées pour prostitution professionnelle ou placées sous la surveillance de la police des mœurs.

L'organisation et la direction des élections sont confiées, non aux autorités administratives, mais à des autorités électorales instituées à cet effet et permanentes,

c'est-à-dire restant en fonctions jusqu'à l'ouverture des prochaines élections générales. Il y a d'abord, siégeant à Vienne et fonctionnant pour l'ensemble du territoire, une Commission électorale principale, composée du secrétaire d'Etat à l'Intérieur ou d'un suppléant envoyé par lui et de vingt assesseurs, dont cinq doivent appartenir ou avoir appartenu à la magistrature. Dans chaque circonscription électorale, il y a une Commission électorale de circonscription composée du chef de l'administration politique de l'arrondissement où se trouve le siège de la Commission ou de son suppléant et de six assesseurs au moins. Dans chacun des arrondissements dont est formée la circonscription électorale, il y a une Commission électorale d'arrondissement composée du chef de l'administration politique ou de son suppléant et de six assesseurs au moins. Chaque commune forme en principe une section de vote, mais les communes les plus importantes sont divisées en plusieurs sections ; dans chaque section, il y a une Commission électorale de section composée du bourgmestre ou de son suppléant et de trois assesseurs au moins. Les assesseurs autres que ceux devant appartenir ou avoir appartenu à la magistrature sont proposés par les différents partis et nommés proportionnellement aux forces respectives de ces partis aux dernières élections. Les assesseurs d'une Commission sont nommés par la Commission immédiatement supérieure, ceux de la Commission électorale principale l'étant par le Conseil d'Etat. Chaque assesseur a un suppléant qui est nommé de la même manière.

La Commission électorale de section établit la liste électorale et statue sur les réclamations qui peuvent être faites, sauf appel devant la Commission électorale de circonscription et, contre les décisions de celle-ci, devant la Commission électorale principale. Cette procédure fut d'ailleurs abrégée par un règlement du Conseil d'Etat du 8 janvier 1919 qui supprima le second degré d'appel devant la Commission électorale principale. La liste électorale est close par la Commission électorale de section et copie en est transmise à la Commission électorale de circonscription. Les Commissions électorales d'arrondissement et principale, ne jouent aucun rôle en pratique.

Les élections se font au scrutin de liste et les partis ont l'obligation de faire une déclaration de candidature à la Commission électorale de circonscription. Cette déclaration doit être signée par cent électeurs au moins et contenir le nom du parti, la liste de ses candidats dont le nombre ne doit pas excéder le double des sièges à pourvoir dans la circonscription, enfin le nom d'un représentant autorisé du parti. Un bulletin de vote est valable s'il renferme le nom d'un parti ou d'un des candidats d'une liste, nul s'il désigne plusieurs listes ou plusieurs candidats de listes différentes ou encore si l'enveloppe contient plus d'un bulletin valablement rempli. Ce qu'on appelle le panachage est donc interdit pour faire place au système dit de la liste rigide.

La répartition des mandats entre les différentes listes d'une circonscription se fait d'après la méthode de

d'Hondt. On fixe d'abord le total des voix valables obtenues par chaque parti ; on écrit ces nombres les uns à côté des autres par ordre de grandeur et, sous chacun d'eux, sa moitié, son tiers, son quart, etc. Ensuite, on recherche le diviseur électoral qui est, suivant le nombre des sièges à pourvoir, le plus grand, le deuxième, le troisième, etc., des nombres ainsi inscrits. Il est attribué autant de mandats à chaque liste que le diviseur électoral est contenu de fois dans le total de ses voix. Cette division n'est d'ailleurs pas nécessaire, la loi électorale du 30 novembre 1918 pour les élections à l'Assemblée nationale constituante allemande qui adopte le même système ne la stipule pas ; il suffit, en effet, de dire que chaque liste obtient autant de mandats que sa colonne compte de nombres supérieurs ou égaux au diviseur électoral. La loi électorale du 18 décembre ajoute que si deux partis ont des droits égaux à un même siège, le sort décide. Mais avec le mode de répartition adopté par la loi : division du total des voix de chaque liste par le diviseur électoral, ce cas ne peut guère se produire. Ce qui peut tout au plus arriver, c'est qu'il y ait plus de mandats répartis qu'il n'y a de sièges à pourvoir et c'est pourquoi il faut attribuer graduellement les mandats aux diverses listes. En réalité, le cas prévu par la loi et dans lequel le sort doit décider ne peut survenir qu'avec le mode de répartition adopté par la loi allemande, deux partis pouvant alors avoir dans leur colonne un quotient égal au diviseur électoral.

Il est permis de réunir deux ou plusieurs listes en

une seule, la répartition des mandats obtenus par cette liste unique entre les listes la composant se faisant également d'après la méthode que nous venons d'exposer. Les candidats sont déclarés élus dans l'ordre où ils figurent sur les listes. Les candidats non élus sont des suppléants ; si un siège vient à être vacant, le premier candidat non élu de la liste possédant ce siège en devient titulaire. Cependant, si la moitié des sièges d'une circonscription devient vacante, l'autre moitié le devient également et une élection partielle a lieu.

L'Assemblée nationale constituante devait comprendre 255 députés à élire dans 38 circonscriptions. Mais, par suite de l'occupation par la République tchécoslovaque de la Bohême allemande, du pays des Sudètes, de Brünn, d'Iglau et d'Olmütz que l'Autriche allemande revendiquait, les élections n'eurent lieu, le 16 février 1919, que dans 25 circonscriptions ayant à élire 170 députés. De plus, les circonscriptions de la Styrie du Sud et du Tyrol allemand du Sud étant partiellement occupées, la première par les Yougoslaves, la seconde par les Italiens, les élections n'eurent lieu que dans la région restée autrichienne allemande et le nombre total des députés déclarés élus ne fut que de 159. L'Assemblée nationale provisoire décida de laisser à ces circonscriptions le nombre de sièges que leur avait attribué la loi électorale du 18 décembre 1918 et le nombre des députés de la Constituante fut ainsi maintenu à 170. Il faut remarquer que dans le Tyrol allemand du Sud, à la différence de ce qui eut lieu

pour la Styrie du Sud, la répartition des mandats entre les partis ne se fit pas d'après les résultats pour la partie non occupée de la circonscription, mais d'après ceux obtenus pour tout le Tyrol.

Les résultats des élections furent favorables aux sociaux-démocrates qui emportèrent 72 mandats. Furent aussi élus 69 chrétiens-sociaux, 26 nationaux-allemands et démocrates, un démocrate bourgeois, un Tchécoslovaque et un Juif national.

Une loi du 6 février 1919 avait chargé une Cour électorale de trancher les contestations relatives aux élections à la Constituante. Cette Cour électorale comprend trois membres de la Cour constitutionnelle, trois de la Cour administrative, trois de la Cour suprême et a pour président le président de la Cour administrative. Elle peut annuler la procédure électorale, en tout ou en partie, sur la demande d'un parti politique ayant pris part à l'élection contestée et annuler l'élection de certaines personnes déclarées élues sur la demande soit d'un parti politique ayant pris part à l'élection, soit d'un candidat. La Cour électorale peut enfin déclarer la déchéance d'un membre de la Constituante sur la proposition du président de celle-ci.

SECTION IV

**Les lois constitutionnelles du 14 mars 1919
et les lois spéciales
votées par l'Assemblée nationale constituante.**

L'Assemblée nationale constituante se réunit à Vienne le 4 mars 1919. Par la loi du 12 mars 1919 elle éleva une protestation solennelle contre l'occupation de certaines régions du territoire autrichien allemand et déclara que l'obstacle ainsi apporté à l'élection d'une partie de ses membres ne nuisait en rien à son activité constitutionnelle. Dès le 14 mars 1919, deux lois, l'une sur la représentation populaire, l'autre sur le Gouvernement d'Etat, apportèrent des modifications importantes à la Constitution provisoire.

La loi sur la représentation populaire, après avoir déclaré que l'Assemblée nationale constituante détient le pouvoir suprême en sa qualité de plus haut organe du peuple et que la Constitution provisoire reste en vigueur dans la mesure où elle n'est pas modifiée, dispose que la session de l'Assemblée nationale constituante coïncide avec sa législature, autrement dit, la législature de la Constituante fixée à deux années par l'article premier de la loi du 18 décembre 1918 sur la convocation de l'Assemblée nationale constituante ne sera pas divisée en sessions annuelles. La Constituante ne peut être ajournée que par une résolution

votée par elle et la loi ne parlant pas de la dissolution, celle-ci ne peut avoir lieu, sauf, bien entendu, la possibilité de voter une loi constitutionnelle venant abréger la législature de l'Assemblée.

Les membres de la Constituante jouissent de l'immunité parlementaire. Ils ne sont responsables que devant l'Assemblée des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. D'autre part, aucun ne peut être arrêté ou poursuivi, le cas de flagrant délit excepté, qu'avec l'autorisation de l'Assemblée. En cas de flagrant délit, les autorités doivent aviser le président de l'Assemblée et lever l'arrestation ou ajourner les poursuites jusqu'à la fin de la législature si l'Assemblée le demande.

L'organisation de la Constituante diffère sensiblement de celle de l'Assemblée nationale provisoire. La Constituante n'a d'abord qu'un seul président, les deuxième et troisième présidents n'étant plus que des vice-présidents. D'autre part, la loi sur la représentation populaire, instituée à l'instar d'un organe analogue du Reichstag allemand, une Commission principale de l'Assemblée nationale, composée du président de l'Assemblée qui la préside, des deuxième et troisième présidents qui en ont la vice-présidence et de onze membres élus par l'Assemblée selon le principe de la représentation proportionnelle. Il n'y a pas de suppléants, car l'expérience a montré que c'était un moyen d'encourager les titulaires à l'absence et de compromettre ainsi l'unité et la continuité de vues né-

cessaires à un organe de direction. Chaque siège vacant fait l'objet d'une élection complémentaire et la représentation proportionnelle des différents partis de l'Assemblée, bien que n'étant plus alors garantie, est assurée par un accord tacite. Les membres du Gouvernement et les sous-secrétaires d'Etat ne peuvent faire partie de la Commission principale dont l'une des tâches est de les contrôler. La Commission principale est permanente ; elle reste en fonctions jusqu'à ce que la prochaine Assemblée en élise une nouvelle. Elle a une importance considérable : elle règle les travaux de l'Assemblée, exerce les attributions exécutives de celle-ci, assure la liaison constante du législatif et de l'exécutif, collabore à l'élection du Gouvernement d'Etat et des sous-secrétaires d'Etat. En fait, le Gouvernement ne prend de décisions importantes qu'en accord avec la Commission principale. Les membres du Gouvernement ne peuvent prendre part aux délibérations de la Commission principale que sur l'invitation de celle-ci.

La loi sur la représentation populaire élargit la compétence de l'Assemblée en lui donnant le droit de déclarer la guerre qui appartenait au Conseil d'Etat, remplaçant l'Empereur, et en soumettant tous les traités à son approbation qui n'était jusqu'alors nécessaire que pour les traités de commerce et les traités comportant un changement territorial.

La compétence législative de la Constituante s'étend, comme celle de l'Assemblée nationale provisoire, à toutes les matières que les Statuts de Pays en vigueur

n'attribuent pas aux Assemblées de Pays. L'initiative des lois appartient aux membres de l'Assemblée et au Gouvernement d'Etat, le Conseil d'Etat étant supprimé. Pour qu'un projet devienne loi, il doit être voté par l'Assemblée, promulgué par son président et non plus par le Conseil d'Etat, contresigné par le chancelier d'Etat et par le secrétaire d'Etat à qui en incombe l'exécution, enfin publié au Bulletin des lois de l'Etat par le chancelier d'Etat. Le vote des lois constitutionnelles nécessite un quorum de la moitié des membres et une majorité des deux tiers. Le veto suspensif dont le Conseil d'Etat pouvait faire usage contre les résolutions votées par l'Assemblée passe au Gouvernement d'Etat sous le nom de « représentations ». Si le Gouvernement d'Etat doute de l'applicabilité d'une résolution, il peut, avant la publication et dans un délai de 14 jours, au lieu de 10, faire des représentations motivées. Si l'Assemblée maintient sa résolution première, le chancelier d'Etat doit la publier immédiatement.

La loi sur la représentation populaire apporta un changement important aux formes à observer pour l'établissement des lois de Pays. Ces lois devaient résulter d'une résolution de l'Assemblée de Pays, sanctionnée et publiée au Bulletin des lois du Pays par le Conseil d'Etat. En fait, le droit de sanction, réellement exercé autrefois par l'Empreur, était devenu pour le Conseil d'Etat purement théorique. La loi sur la représentation populaire lui substitue la promulgation par le Landeshauptmann, contresignée par le directeur des

services administratifs du Pays, la publication au Bulletin des lois du Pays étant confiée au Gouvernement de Pays. Cette réforme qui permet au Pays de faire des lois sans la collaboration du pouvoir central donne à l'Autriche allemande l'un des caractères distinctifs de l'Etat fédératif. Cependant, toute résolution de loi dont l'exécution demande la collaboration du pouvoir central doit être communiquée avant la publication au Gouvernement d'Etat par le Gouvernement de Pays pour être contresignée par le secrétaire d'Etat compétent ou par le chancelier d'Etat dans les quatorze jours qui suivent la réception de la communication. Le refus de contreseing ne peut résulter que d'une décision du Gouvernement d'Etat tout entier et doit être motivé. Si, à l'expiration du délai de quatorze jours, il y a eu silence du Gouvernement d'Etat, ou refus de contreseing non motivé, ou encore si l'Assemblée de Pays a maintenu sa résolution première malgré un refus de contreseing motivé, la résolution peut être publiée au Bulletin des lois du Pays et acquérir force de loi. Le Gouvernement d'Etat peut donc être obligé de collaborer à l'exécution d'une loi de Pays qu'il désapprouve et son droit de sanction, même réduit à ce cas particulier, est illusoire.

Le Gouvernement d'Etat n'est pourtant pas complètement désarmé devant le pouvoir législatif des Pays. Toute résolution de loi votée par une Assemblée de Pays doit lui être communiquée par le Gouvernement de Pays avant la publication et, il peut, dans les qua-

torze jours qui suivent la réception de la communication, faire des représentations, non seulement contre les résolutions dont l'exécution demande sa collaboration, mais encore contre toutes les autres. Aucune résolution ne peut être publiée, tant que dure ce délai, sans son assentiment exprès. L'Assemblée de Pays peut passer outre aux représentations du Gouvernement d'Etat en renouvelant son vote. Le Gouvernement d'Etat a donc, contre les lois de Pays, un droit de représentations analogue à celui qu'il a contre les lois d'Etat et même plus étendu, puisqu'il peut l'exercer pour tous motifs qui lui semblent bons, alors qu'il ne peut exercer son droit de représentations contre les lois d'Etat que s'il a des doutes sur leur applicabilité. D'autre part, lorsque le Gouvernement d'Etat estime qu'une résolution de loi votée par une Assemblée de Pays est inconstitutionnelle, l'Assemblée de Pays étant, par exemple, sortie des limites de sa compétence, il peut la porter devant la Cour constitutionnelle dans les quatorze jours qui suivent la réception de la communication de la résolution. S'il exerce ce recours en temps voulu et s'il avise le Gouvernement de Pays, la résolution ne peut pas être publiée avant que la Cour ait rendu son arrêt, lequel doit intervenir dans le délai d'un mois. On peut remarquer que les lois d'Etat, n'étant pas soumises à ce même contrôle juridique, peuvent être votées en violation de la compétence législative des Assemblées de Pays ; le principe : loi d'Etat passe loi de Pays apparaît ainsi sans être exprimé.

Les Assemblées de Pays provisoires devaient être

remplacées par des Assemblées de Pays définitives élues au suffrage universel, égal, direct, secret et selon le principe de la représentation proportionnelle. Les élections eurent lieu au printemps de 1919, sauf en Carinthie, ce pays, encore partiellement occupé par les Yougoslaves, conservant son Assemblée provisoire. Elles se firent sur la base de lois électorales de Pays à peu près analogues à celle du 18 décembre 1918 pour l'Assemblée nationale constituante. Des lois constitutionnelles de Pays furent également votées, souvent en contradiction avec les lois constitutionnelles d'Etat. Cette contradiction se marque au premier abord dans le fait que les lois constitutionnelles de Pays appellent les Parlements de Pays, Diètes (Landtage) et non Assemblées de Pays (Landesversammlungen), comme les appelle la loi du 14 mars sur la représentation populaire.

Le pouvoir exécutif fut profondément modifié par la loi du 14 mars sur le Gouvernement d'Etat. Le caractère essentiel de cette loi est de supprimer le morcellement du pouvoir exécutif jusqu'alors réparti entre le Conseil d'Etat, le Directoire du Conseil d'Etat et le Gouvernement d'Etat, en le confiant, tout au moins en principe, à ce dernier. Le Conseil d'Etat présentait de gros inconvénients. Etant composé en majeure partie de députés provinciaux souvent retenus dans leurs circonscriptions et se faisant remplacer par des membres suppléants désireux de jouer un certain rôle, il manquait de stabilité. Par suite de cette composition perpétuellement changeante et aussi de ce qu'étant le re-

flet fidèle de l'Assemblée, il était en proie aux mêmes divergences et aux mêmes discussions, il n'avait pas cette homogénéité, cette unité et cette continuité de vues si nécessaires à un organe de gouvernement. Pour alléger sa tâche, le Directoire du Conseil d'Etat fut créé et le Gouvernement d'Etat, simplement chargé de l'administration à l'origine, prit une part de plus en plus grande dans l'exécutif. En outre, le Conseil d'Etat faisait discuter par ses commissions les projets de lois dont il avait l'initiative et qui étaient préparés en pratique par les différents départements, si bien que le travail des commissions de l'Assemblée était réduit à un examen de pure forme, le Conseil d'Etat n'étant, somme toute, que la plus importante commission de l'Assemblée. Le Conseil d'Etat, en abandonnant son rôle de direction pour une tâche de contrôle, venait donc se superposer à l'Assemblée, ou plutôt aux commissions de celle-ci. Aussi, en le faisant disparaître et en transmettant presque toutes ses attributions au Gouvernement d'Etat, la Constituante eût-elle l'impression de supprimer simplement un rouage devenu inutile et encombrant et de rendre légal un état de choses établi.

Le Gouvernement d'Etat comprend le chancelier d'Etat qui le préside, le vice-chancelier qui supplée le chancelier et des secrétaires d'Etat; le notaire d'Etat est supprimé. La loi du 14 mars 1919 sur le Gouvernement d'Etat donne aux membres du Gouvernement le titre de « commis du peuple » pour remplacer leur titre de « commis du Conseil d'Etat ». C'est là un

terme doublement impropre, car les membres du Gouvernement, d'une part, ne sont pas des commis, mais des élus liés seulement par la loi et, d'autre part, ils sont élus, non par le peuple, mais par l'Assemblée. La loi du 14 mars 1919 sur la préparation de la socialisation place le président de la Commission de socialisation dans une situation un peu spéciale ; il est membre du Gouvernement, a les droits et la responsabilité d'un secrétaire d'Etat, mais n'en a pas le titre. Les secrétaires d'Etat, peuvent être secondés et même représentés devant l'Assemblée, par des sous-secrétaires d'Etat qui ne sont pas membres du Gouvernement et ne sont pas soumis à la responsabilité ministérielle.

Les membres du Gouvernement et les sous-secrétaires d'Etat sont élus par l'Assemblée nationale sur la proposition de la Commission principale. Les députés doivent se prononcer sur l'ensemble de la liste ministérielle proposée par la Commission principale et non sur chaque candidat pris individuellement ; le vote a lieu par appel nominal et à la majorité absolue. Une certaine influence sur le choix de ses collaborateurs devant être laissée au chancelier, sous peine de compromettre l'homogénéité du Gouvernement, la Commission principale charge, en pratique, son président de confier à une personnalité la mission de former une combinaison ministérielle et c'est cette combinaison que la Commission principale propose à l'Assemblée. Pour être élu, il suffit d'être apte à remplir une fonction publique ; il n'est pas nécessaire d'appartenir à l'Assemblée. Lorsque l'Assemblée n'est pas réunie, le

Gouvernement est nommé à titre provisoire par la Commission principale, mais la loi ne tranche pas la question de savoir si l'Assemblée doit ratifier le choix de la Commission principale par un vote exprès ou si un vote de confiance suffit. Le chancelier prête serment entre les mains du président de l'Assemblée nationale en présence des membres de la Commission principale ; les autres élus également, mais, de plus, en présence du chancelier. Les actes de nomination sont dressés par le président de l'Assemblée en date du jour de la prestation de serment et contresignés par le nouveau chancelier qui contresigne ainsi sa propre nomination. L'élection partielle d'un ou plusieurs secrétaires ou sous-secrétaires d'Etat se fait de la même manière, mais ils ne prêtent serment entre les mains du président de l'Assemblée qu'en présence du seul chancelier.

Les fonctions du Gouvernement ou d'un de ses membres cessent à la suite d'un refus de confiance exprimé par l'Assemblée. Dans ce cas, et pour éviter la formation d'une majorité de hasard, la loi exige un quorum de la moitié des députés et permet que le scrutin soit ajourné au second jour ouvrable sur la demande de quarante députés, un nouvel ajournement pouvant d'ailleurs être décidé par une résolution de l'Assemblée. Le Gouvernement ou un de ses membres peuvent, en outre, être relevés de leurs fonctions par le président de l'Assemblée nationale sur leur demande ou dans les cas prévus par la loi, c'est-à-dire à la suite d'une condamnation judiciaire entraînant la perte des

fonctions publiques ou d'une condamnation à l'éloignement du pouvoir prononcé par la Cour constitutionnelle en vertu de la loi sur la responsabilité des ministres. En cas de retraite, le président de l'Assemblée nationale confie l'expédition des affaires courantes jusqu'à la formation du nouveau Gouvernement, soit au Gouvernement qui se retire sous la présidence du chancelier ou de l'un des secrétaires d'Etat, soit à des fonctionnaires dirigeants des départements d'Etat sous la présidence de l'un d'eux ou d'un fonctionnaire spécialement nommé à cet effet.

Le Gouvernement exerce en principe le pouvoir exécutif, toutefois, certaines attributions du Conseil d'Etat ou du Directoire passent à l'Assemblée nationale ou au président de celle-ci. C'est ainsi que la loi sur la représentation populaire remet à l'Assemblée nationale le droit qu'avait le Conseil d'Etat de déclarer la guerre et d'approuver les traités autres que les traités de commerce ou ceux comportant un changement territorial. Tous les traités sont donc soumis à l'approbation de l'Assemblée; à l'exception des traités économiques provisoires avec les Etats nationaux qui sont conclus par le Gouvernement remplaçant le Directoire du Conseil d'Etat.

Le droit du Conseil d'Etat de remettre ou de commuer les peines, d'annuler les effets juridiques des condamnations, d'empêcher ou d'arrêter l'instruction d'une affaire pénale, sur la proposition du Secrétaire d'Etat à la justice, est confié au président de l'Assemblée nationale qui ne peut l'exercer qu'en accord avec

les deuxième et troisième présidents et sous le contre-seing du chancelier d'Etat et du secrétaire d'Etat à la Justice. Exiger l'accord des trois présidents de l'Assemblée, c'était, en somme, rétablir, pour ce cas particulier, le Directoire du Conseil d'Etat.

Les fonctionnaires qui étaient nommés par le Conseil d'Etat ou par le Directoire du Conseil d'Etat pour les classes supérieures, c'est-à-dire jusqu'à la sixième incluse, et par les secrétaires d'Etat pour les classes inférieures, le sont désormais par le président de l'Assemblée nationale sur la proposition du Gouvernement. Quant à la Cour des Comptes d'Etat, son président est nommé par le président de l'Assemblée nationale sur la proposition de la Commission principale et ses membres jusqu'à la sixième classe incluse par le président de l'Assemblée nationale sur la proposition du président de la Cour. Le mode de nomination des juges reste, à peu de chose près, réglé par la loi fondamentale du 22 novembre 1918 sur le pouvoir judiciaire. Des propositions de nominations sont établies par des comités spéciaux et transmises par eux au secrétaire d'Etat à la Justice ou au chancelier d'Etat s'il s'agit de nominations à la Cour administrative. Ceux-ci soumettent les propositions de nominations reçues au Gouvernement qui les présente à son tour au président de l'Assemblée nationale. Les propositions de nominations établies par les comités spéciaux doivent comprendre au moins deux candidats de plus qu'il n'y a de juges à nommer, mais la proposition que le Gouvernement soumet au président de l'Assemblée n'est pas subor-

donnée à cette condition, si bien que le Gouvernement jouit d'une certaine liberté dans son choix, liberté qui peut, par contre, faire défaut au président de l'Assemblée. Les conseillers à la Cour administrative sont nommés de la même façon, une liste comprenant au moins deux candidats de plus qu'il n'y a de conseillers à nommer étant établie par un comité formé de membres de la Cour ; pour la présidence, deux candidats doivent être proposés. La Cour constitutionnelle, au contraire, n'a pas ce droit de proposition, et comme nous l'avons déjà vu, (1) son président, son vice-président, ses membres titulaires et ses membres suppléants sont nommés par le président de l'Assemblée nationale sur la proposition du Gouvernement.

Le président de l'Assemblée nationale a également d'importantes attributions diplomatiques. Il représente la République d'Autriche allemande vis-à-vis de l'étranger, reçoit et accrédite les agents diplomatiques, conclut les traités sous réserve de l'approbation de l'Assemblée nationale ou du Gouvernement.

Ces diverses exceptions formulées, le Gouvernement d'Etat exerce les attributions que possédaient le Conseil d'Etat et le Directoire du Conseil d'Etat, c'est-à-dire le pouvoir exécutif en tant que direction générale des affaires du pays. Il assume cette tâche collectivement, et si l'un de ses membres est en désaccord avec ses collègues, il doit démissionner. Les membres du Gouvernement ont aussi des fonctions propres. Chaque secrétaire d'Etat est, en principe, placé à la tête

(1) Voir page 48.

d'un département d'Etat et le chancelier dirige la Chancellerie ; des secrétaires d'Etat sans portefeuille ne peuvent être nommés que dans des cas particuliers. Le poste de vice-chancelier peut être attribué à un secrétaire d'Etat avec ou sans portefeuille, mais non au président de la Commission de socialisation qui, nous le savons, est pourtant membre du Gouvernement.

Les lois du 14 mars 1919 consacrent le régime de la domination de l'Assemblée. Il n'y a même plus cette apparence de chef de l'Etat formée par le Conseil d'Etat et son Directoire que la résolution constitutionnelle du 30 octobre 1918 avait établie et la loi additionnelle du 19 décembre 1918 précisée. L'Assemblée exerce sa domination, soit directement par son pouvoir législatif et ses attributions exécutives, soit indirectement par sa Commission principale, son président et le Gouvernement qu'elle élit et peut révoquer à volonté.

L'Assemblée nationale constituante, après avoir ainsi apporté des modifications importantes à la Constitution provisoire, compléta les droits fondamentaux des citoyens en élargissant le principe de l'égalité des droits par l'abolition de la noblesse et des ordres de chevalerie. La loi du 3 avril 1919 sur l'abolition de la noblesse, des ordres séculiers de chevaliers et de dames et de certains titres et dignités abolit la noblesse, ses privilèges honorifiques, les titres et dignités qui ne sont pas attachés à une situation officielle, à une profession ou à une capacité scientifique ou artistique, ainsi que les avantages honorifiques en résultant, enfin les

ordres séculiers de chevaliers et de dames. Le port des ordres et des décorations reste permis, mais celui des titres et dignités supprimés est interdit sous peine d'amende ou de prison.

Une autre loi du 3 avril 1919 relative à l'exil de la Maison des Habsbourg-Lorraine et à la prise de possession de ses biens dispose que les droits de souveraineté et autres prérogatives des Habsbourg-Lorraine sont abolis. Elle exile, en outre, dans l'intérêt de la sûreté de la République, l'ancien souverain et les membres de la Maison des Habsbourg-Lorraine qui ne renonceraient pas à leur qualité de membre de cette Maison, ainsi qu'à leurs prétentions au trône, et ne se déclareraient pas fidèles citoyens de la République. Il appartient au Gouvernement, en accord avec la Commission principale, d'examiner si cette déclaration est satisfaisante. D'autre part, la République devient propriétaire de l'ensemble des biens meubles et immeubles appartenant à la Couronne.

La loi du 8 mai 1919 définit les armes et le sceau de la République d'Autriche allemande. Les armes représentent un aigle noir et or, à une seule tête, dont la langue est rouge et la poitrine couverte d'un petit écu rouge traversé d'une barre d'argent horizontale. L'aigle porte sur la tête une couronne murale à trois créneaux visibles, tient dans la serre droite une faucille d'argent dont le tranchant est tourné vers l'intérieur et dans la serre gauche un marteau d'or. Le sceau d'Etat reproduit les armes de la République avec l'inscription « République d'Autriche allemande »

changée en « République d'Autriche » par la loi du 21 octobre 1919 qui vint, de plus, définir le pavillon de la République, lequel est formé de trois bandes horizontales de même largeur, rouge, blanche et rouge.

Ces lois spéciales, celle du 8 mai 1919 avec les modifications que lui a apportées la loi du 21 octobre 1919 faite en exécution du Traité de Saint-Germain, sont encore actuellement lois constitutionnelles en vertu de l'article 149 de la loi constitutionnelle de l'Etat fédéral du 1^{er} octobre 1920.

SECTION V

Le Traité de St-Germain du 10 Septembre 1919

Le Traité signé à Saint-Germain en Laye le 10 septembre 1919 et entré en vigueur le 16 juillet 1920 a apporté quelques modifications à la Constitution provisoire et formulé des règles qui devront être observées par les constitutions futures, ce qui implique une certaine atteinte à la souveraineté de l'Autriche allemande. La loi du 21 octobre 1919 sur la forme du Gouvernement a fait passer dans le domaine de la législation interne quelques-unes des stipulations du Traité de Saint-Germain, et cela avant la mise en vigueur dudit Traité, ce qui est une preuve de la bonne volonté indéniable de l'Autriche et de son désir d'accepter loyale-

ment les conditions sévères qui lui ont été imposées. La loi du 21 octobre 1919 déclare que l'Autriche allemande constitue, dans les frontières déterminées par le Traité de Saint-Germain, une république démocratique sous le nom de « République d'Autriche ». La suppression de l'épithète *allemande* procède du désir d'éviter tout ce qui pourrait donner l'apparence d'un rattachement à l'Allemagne et n'est que l'illustration de l'abrogation par l'article 3 de la même loi de l'article 2 de la loi du 12 novembre 1918 sur la forme du Gouvernement de l'Autriche allemande qui déclarait que « l'Autriche allemande est partie intégrante de l'Empire allemand ». De plus, l'article 88 du Traité de Saint-Germain exclut toute possibilité de rattachement dans l'avenir : « L'indépendance de l'Autriche est inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations. En conséquence, l'Autriche s'engage à s'abstenir, sauf le consentement dudit Conseil, de tout acte de nature à compromettre son indépendance directement ou indirectement et par quelque voie que ce soit, notamment et jusqu'à son admission comme Membre de la Société des Nations, par voie de participation aux affaires d'une autre Puissance ». Ces stipulations portent évidemment atteinte à la souveraineté de l'Etat autrichien et, comme le remarque, non sans une légère amertume, le D^s Kelsen, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Vienne, dans son ouvrage « *österreichisches Staatsrecht* », le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes ne renferme pas le droit pour un peuple de se donner lui-même son nom.

Mais on peut observer que les principes, même les plus équitables, ne peuvent être absolus et primer certaines nécessités, et les vainqueurs de la grande guerre ne pouvaient faire abstraction du fait que l'absorption par l'Allemagne de plus de six millions d'Autrichiens renforcerait considérablement cet Etat dominateur et tentaculaire, menace permanente pour la paix universelle ainsi que pour la sécurité et l'existence de plusieurs nations.

Le Traité de Saint-Germain contient de nombreuses dispositions relatives à la nationalité qui font l'objet de la section VI de la partie III. En vertu de l'article 64, « l'Autriche reconnaît comme ressortissants autrichiens, de plein droit et sans aucune formalité, toutes les personnes ayant l'indigénat (*pertinenza*) sur le territoire autrichien à la date de la mise en vigueur du présent Traité et qui ne sont pas ressortissants d'un autre Etat ». L'article 65 précise que : « la nationalité autrichienne sera acquise de plein droit, par le seul fait de la naissance sur le territoire autrichien, à toute personne ne pouvant se prévaloir, par sa naissance, d'une autre nationalité ». Ainsi la mise en vigueur du Traité va faire perdre la nationalité autrichienne à deux catégories de personnes qui l'avaient acquise en vertu de la loi du 5 décembre 1918 par la simple déclaration de vouloir appartenir à l'Autriche allemande en qualité de fidèles citoyens : 1° celles qui étaient domiciliées en Autriche allemande au moins depuis le 1^{er} août 1914 ; 2° celles qui avaient établi leur domicile en Autriche allemande après le 1^{er} août 1914, mais

avaient l'indigénat dans une commune de l'ancienne Autriche, située en dehors de la nouvelle, à l'exception de la Dalmatie, de l'Istrie et de la Galicie. Cette seconde catégorie de personnes est d'ailleurs spécialement visée par l'article 70 du Traité qui est la contrepartie de l'article 64 : « Toute personne ayant l'indigénat (*pertinenza*) sur un territoire faisant antérieurement partie des territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise acquerra de plein droit, et à l'exclusion de la nationalité autrichienne, la nationalité de l'Etat exerçant la souveraineté sur le dit territoire ». Ces personnes ont d'ailleurs la faculté, dans l'année qui suivra la mise en vigueur du Traité, d'opter pour la nationalité de l'Etat dans lequel elles avaient l'indigénat avant d'acquérir l'indigénat dans le territoire attribué à l'Etat dont elles auraient dû, en vertu de l'article 70, acquérir la nationalité de plein droit. A côté de cette faculté d'option basée sur l'indigénat, il y en a une autre basée sur la race et la langue. L'article 80 stipule que : « les personnes qui ont l'indigénat dans un territoire faisant partie de l'ancienne monarchie austro-hongroise et qui y diffèrent, par la race et la langue, de la majorité de la population, pourront, dans le délai de 6 mois, à dater de la mise en vigueur du présent Traité, opter pour l'Autriche, l'Italie, la Pologne, la Roumanie, l'Etat serbe-croate-slovène ou l'Etat tchécoslovaque, selon que la majorité de la population y sera composée de personnes parlant la même langue et ayant la même race qu'elles ». Enfin, l'article 79 prévoit un droit

d'option en faveur des habitants des territoires devant être attribués par plébiscite : « Les habitants appelés à voter dans un plébiscite prévu par le présent Traité, auront la faculté, pendant une période de six mois après l'attribution définitive de la région où le plébiscite a eu lieu, d'opter pour la nationalité de l'Etat auquel cette région n'est pas attribuée ». Le droit d'option appartient à toutes les personnes, sans distinction de sexe, ayant atteint l'âge de 18 ans, avec cette restriction que les femmes mariées suivent la condition de leur mari et les enfants âgés de moins de 18 ans la condition de leurs parents.

Le Traité contient des dispositions relatives à la protection des minorités qui forment la section V de la partie III. L'Autriche s'engage à les reconnaître comme lois fondamentales et elles sont placées sous la garantie de la Société des Nations. La Constitution provisoire ne fait pas place à la notion de loi fondamentale, il n'y a que des lois constitutionnelles exigeant un certain quorum et une majorité spéciale, mais cela importe peu puisque la garantie de la Société des Nations a pour effet de subordonner toute modification aux règles concernant la protection des minorités au consentement du Conseil de la Société des Nations. D'ailleurs, les dispositions du Traité ne diffèrent que peu de celles de la loi fondamentale de 1867 sur les droits généraux des citoyens passée dans la Constitution provisoire. L'article 63, 2^e alinéa, du Traité, en accordant à tous les habitants de l'Autriche le droit « au libre exercice,

tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs », supprime la distinction établie par la loi fondamentale sur les droits généraux des citoyens entre les religions légalement reconnues et celles qui ne le sont pas, l'exercice public du culte des premières étant seul permis. L'article 66 admet l'usage d'une langue officielle, mais « des facilités appropriées seront données aux ressortissants autrichiens de langue autre que l'allemand pour l'usage de leur langue, soit oralement, soit par écrit, devant les tribunaux ». L'article 19 de la loi fondamentale sur les droits généraux des citoyens, ne stipulait que « l'égalité à l'école, dans l'administration et dans la vie publique de toutes les langues usuelles dans le pays ». Le texte du Traité visant toute langue parlée par un citoyen autrichien est donc plus large que celui de la loi de 1867 qui ne vise que les langues usuelles dans le pays. De plus, d'après l'article 68, premier alinéa : « En matière d'enseignement public, le Gouvernement autrichien accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants autrichiens de langue autre que la langue allemande, des facilités appropriées pour assurer que dans les écoles primaires, l'instruction sera donnée, dans leur propre langue, aux enfants de ces ressortissants autrichiens. Cette stipulation n'empêchera pas le Gouvernement autrichien de rendre obligatoire l'enseignement de la langue allemande dans lesdites écoles ». L'article 19 de la loi de 1867 prescrivait que « dans les pays habi-

tés par plusieurs races, les établissements d'enseignement public seront organisés de telle façon que chacune de ces races ait les moyens nécessaires pour s'instruire dans sa langue, sans que l'étude d'une seconde langue du Pays soit obligatoire ». Ce texte offrait des garanties aussi sérieuses que celles accordées par le Traité si l'on admet que les termes « race » et « proportion considérable de la population » sont à peu près synonymes.

Enfin, la partie V du Traité de Saint-Germain renferme d'importantes dispositions relatives aux forces armées de l'Autriche. Le service militaire obligatoire pour tous sera aboli et l'armée ne sera recrutée que par engagements volontaires. Elle ne devra pas dépasser 30.000 hommes, y compris les officiers, et ne pourra être employée qu'à la défense des frontières et au maintien de l'ordre. Toute mesure de mobilisation est interdite. Les officiers devront être des officiers de carrière et ceux qui viendront à être nommés devront s'engager à vingt années de service effectif. Les sous-officiers et soldats devront s'engager pour au moins douze ans de service, dont six effectifs. Les armements sont limités à 1150 fusils, 15 mitrailleuses et 3 canons par millier d'hommes. Le Traité s'occupe également des forces auxiliaires et limite le nombre des gendarmes, douaniers, gardes forestiers, agents de police, etc., au chiffre de ceux qui, dans les frontières de l'Autriche actuelle, exerçaient une fonction semblable en 1913.

La loi du 18 mars 1920 intervint en exécution du

Traité de Saint-Germain. Elle dispose que l'armée, recrutée par engagements volontaires, est destinée à la défense des frontières et, sur la demande du pouvoir civil légal, à la défense des institutions constitutionnelles, au maintien de l'ordre et de la sûreté intérieurs, à prêter secours contre les forces de la nature et en cas d'accidents d'une étendue extraordinaire. L'Assemblée nationale dispose de l'armée en principe, mais elle n'en dispose directement que dans certains cas : appel de la réserve qui ne peut résulter que de circonstances extraordinaires, ajournement de la libération des troupes ou du versement dans la réserve, malgré service accompli, ce qui ne peut avoir lieu que si la République est menacée. Dans tous les autres cas, le Gouvernement, ou le secrétaire d'Etat à l'Armée dans la limite des pouvoirs que lui donne le Gouvernement, disposent de l'armée. La durée du service est fixée à 20 ans pour les officiers, à douze ans pour les sous-officiers et soldats, dont six au moins de service effectif, le complément étant effectué dans la réserve.

DEUXIÈME PARTIE

La Constitution fédérale du 1^{er} octobre 1920.

CHAPITRE PREMIER

La fin de l'Assemblée nationale constituante.

L'Assemblée nationale constituante, qui s'était réunie le 4 mars 1919 et dont la législature avait été fixée à deux années par la loi du 18 décembre 1918 sur la convocation de l'Assemblée nationale constituante, avait amendé la Constitution provisoire et réalisé une œuvre législative importante, mais elle n'avait pas encore rempli, au début de l'été de 1920, la tâche capitale, essentielle, pour laquelle elle avait été élue : donner à l'Autriche une constitution définitive. Or, un événement allait se produire, susceptible, semblait-il, d'enlever à la Constituante toute espérance d'édifier, dans la période qui lui restait à vivre, l'œuvre qu'on attendait d'elle. En juin 1920, la coalition gouverne-

mentale formée par les sociaux-démocrates et les chrétiens-sociaux fut rompue et le Gouvernement démissionna. La social-démocratie, qui ne s'était pas divisée comme en Allemagne, subissait de plus en plus l'influence de son aile gauche et toute tentative de reconstitution de la coalition était vouée à l'échec. D'autre part, aucun des deux partis jusque-là au pouvoir ne pouvant s'entendre avec le troisième parti de l'Assemblée, les pangermanistes, il n'y avait plus de majorité parlementaire et l'élection d'un nouveau Gouvernement devenait impossible. On était donc en présence d'une crise gouvernementale singulièrement grave et qui ne pouvait guère être dénouée que par de nouvelles élections donnant une majorité.

La dissolution de l'Assemblée n'étant possible que sous la forme d'une loi constitutionnelle abrégant la législature limitée à deux années par la loi du 18 décembre 1918 sur la convocation de l'Assemblée nationale constituante, la loi du 6 juillet 1920 fixa la date de l'expiration du mandat de l'Assemblée au 31 octobre 1920, soit quatre mois avant le terme primitif. De plus, cette loi posa des règles destinées à apporter une solution provisoire à la crise gouvernementale. Lorsque l'élection du Gouvernement ne peut avoir lieu conformément à l'article 2 de la loi du 14 mars 1919 sur le Gouvernement d'Etat, c'est-à-dire sur la base d'une proposition d'ensemble faite par la Commission principale, l'Assemblée nationale constituante peut n'élire qu'une partie des membres du Gouvernement sur la proposition de la Commission

principale, mais sans leur attribuer de départements déterminés. Les autres membres ou tous les membres du Gouvernement, si la Commission principale ne peut, faute de majorité, proposer un seul candidat, sont élus par l'Assemblée au scrutin de liste et suivant le principe de la représentation proportionnelle. Dans ce but, chaque parti remet une liste de candidats au président de l'Assemblée. Chaque député ne peut voter que pour une seule liste. Pour fixer le nombre des élus des différentes listes, on applique les règles posées par les § 34 et 35 de la loi électorale du 18 décembre 1918, c'est-à-dire la méthode de d'Hondt. Le Cabinet élu se réunit aussitôt sous la présidence du président de l'Assemblée ; il procède à la répartition des portefeuilles entre les secrétaires d'Etat, délimite la compétence des sous-secrétaires d'Etat et charge l'un des secrétaires d'Etat de la présidence du Cabinet ainsi que des fonctions de chancelier. Cette loi qui nécessitait une majorité des deux tiers fut votée grâce à l'accord tacite des partis. Un nouveau Gouvernement fut élu par l'Assemblée selon le principe de la représentation proportionnelle des partis, à l'exception des secrétaires d'Etat aux Finances, aux Communications et à l'Alimentation populaire, pour lesquels il y eut une proposition de la Commission principale. Le Dr Mayr, du parti chrétien-social, fut chargé de la direction de la Chancellerie et de la présidence du Cabinet. Ainsi la crise provoquée par la rupture de la coalition des sociaux-démocrates et des chrétiens-sociaux, rendue difficile par l'impossibilité de renouveler la coalition

jusqu'alors existante ou d'en former une autre, aboutissait à la collaboration gouvernementale des trois partis de l'Assemblée. Toutefois, les partis se refusaient à accorder leur confiance au Gouvernement, bien que celui-ci fut composé de leurs représentants les plus qualifiés.

Il semblait probable que l'Assemblée nationale constituante, dont l'existence avait été sensiblement abrégée, ne pourrait pas donner de constitution définitive à l'Autriche. Or, la Constitution provisoire ne prévoyant pas d'autre organe législatif, il devenait nécessaire de la compléter sur ce point. C'est ce que fit la loi du 20 juillet 1920 sur l'élection et la convocation de l'Assemblée nationale. La nouvelle Assemblée, qu'on appelait simplement Assemblée nationale, bien qu'on pensât que sa première tâche serait de faire une Constitution, devait comprendre 175 membres et un nombre à déterminer de députés élus par le Burgenland que le Traité de Saint-Germain avait attribué à l'Autriche. La législature devait être de trois années, l'Assemblée pouvant se dissoudre par une simple résolution.

La loi électorale du 20 juillet 1920 vint préciser le système électoral. Elle indique que la loi électorale du 18 décembre 1918 sera appliquée avec quelques modifications. La représentation proportionnelle, assurée dans des circonscriptions assez petites par la méthode de d'Hondt, conduisait à négliger de nombreux restes, ce qui faussait légèrement les résultats du scrutin. Pour remédier à cet inconvénient, la loi électorale du 20 juillet 1920 organise, à l'exemple de l'Allemagne

et de la République tchécoslovaque, une représentation des restes auxquels quinze mandats seront réservés. Après attribution du nombre total des mandats, moins quinze, par une première répartition s'effectuant dans les circonscriptions au moyen de la méthode de d'Hondt, on procède à la répartition des quinze mandats restants à l'aide du même procédé. Chaque parti peut présenter, ou bien une « liste principale », c'est-à-dire une liste spéciale pour la seconde répartition, ou bien les candidats non élus de ses listes dans les diverses circonscriptions. Les candidats de la liste principale sont déclarés élus dans l'ordre de leur classement ; quant aux listes des circonscriptions, les mandats obtenus par le parti leur sont attribués au prorata de leurs restes grâce à la méthode de d'Hondt.

Mais si la loi électorale du 20 juillet 1920 constitue un progrès indéniable dans la voie de rendre la représentation proportionnelle aussi intégrale, aussi sincère que possible, elle contient une disposition qui en restreint considérablement la portée. Aucun parti ne peut obtenir plus de sièges dans la seconde répartition qu'il ne lui en a été attribué dans la première. Cette règle a pour corollaire évident, qu'un parti ne peut prendre part à la seconde répartition que s'il a enlevé un mandat au moins dans la première. Ainsi, après avoir fait un effort méritoire pour donner à la représentation proportionnelle plus d'exactitude, on porte un coup sensible aux petits partis qui, bien que n'ayant pas réussi à faire élire un de leurs candidats dans les cir-

conscriptions, ont pu réunir un total de voix non négligeable dans l'ensemble du pays.

La loi électorale du 20 juillet 1920 apporte quelques autres modifications à celle du 18 décembre 1918. Les membres de la Commission électorale principale, autrefois nommés par le Conseil d'Etat, le sont désormais par le Gouvernement, en accord avec la Commission principale. La liste électorale n'est plus établie par la Commission électorale de section, mais par la municipalité. Les décisions de la Commission électorale de section sur les réclamations faites à l'occasion de l'établissement de la liste électorale ne sont plus susceptibles d'appel que devant la Commission électorale de circonscription, la loi consacrant la suppression du second degré d'appel devant la Commission électorale principale déjà opérée par un règlement du Conseil d'Etat du 8 janvier 1919. Enfin, par suite de la représentation des restes, les partis n'ont plus la possibilité de réunir leurs listes en une seule.

Les lois du 20 juillet 1920 avaient été votées dans l'idée que la Constituante n'établirait pas de Constitution définitive. Or, la Constituante ayant, peu de temps avant de se séparer et contrairement à l'attente générale, voté la Constitution fédérale du 1^{er} octobre 1920 qui instituait un Conseil national élu pour quatre ans, la loi du 1^{er} octobre 1920 relative au passage à la Constitution fédérale décida que l'Assemblée nationale élue sur la base des lois du 20 juillet 1920 serait le premier Conseil national, la législature de celui-ci étant exceptionnellement réduite à trois années.

Les élections au Conseil national eurent lieu le 17 octobre 1920. En furent exceptés le Burgenland et la Carinthie, cette dernière venant d'être soumise à un plébiscite favorable à l'Autriche le 10 octobre. Les chrétiens-sociaux remportèrent un succès marqué en devenant le parti le plus fort de l'Assemblée au détriment des sociaux-démocrates. Ils obtinrent 80 sièges, les sociaux-démocrates 62, les pangermanistes 19, les paysans 4 et le parti bourgeois du travail 1. Après adjonction de 17 mandats attribués à la Carinthie et au Burgenland, le Conseil national compta 183 députés divisés en 85 chrétiens-sociaux, 69 sociaux-démocrates, 21 pangermanistes, 7 paysans et 1 député du parti bourgeois du travail.

Les tableaux suivants indiquent les résultats des élections à l'Assemblée nationale constituante du 16 février 1919 et au Conseil national du 17 octobre 1920. Ils permettent, en outre, de se rendre compte, dans l'un et l'autre cas, des déformations apportées à la représentation proportionnelle par le système électoral. Il suffit pour cela de comparer le rapport du nombre des suffrages obtenus par chaque parti au nombre total des suffrages valablement exprimés et le rapport du nombre des mandats obtenus par chaque parti au nombre total des mandats.

*Elections à l'Assemblée nationale constituante
du 16 février 1919.*

Electeurs inscrits, 3.554.242. Suffrages exprimés, 2.998.297. Suffrages valablement exprimés, 2.973.454.

Proportion des votants par rapport aux inscrits
84, 36 p. 100.

Nombre des mandats.

Sans les régions occupées du Tyrol du Sud et de la
Styrie du Sud, 159 ; avec 170.

PARTIS	Suffrages obtenus	Mandats obtenus		Proportion des suffrages obtenus par rapport aux suffrages valablement ex- primés.	Proportion des mandats obtenus par rapport au nombre total des mandats (159)
		sans les régions occu- pées du Tyrol du S. et de la Styrie du S.	avec		
Sociaux-démocrates	1.211.814	69	72	40,76 o/o	43,39 o/o
Chrétiens-sociaux	1.018.382	63	69	35,93 »	39,62 »
Nationaux-allems. . .	547.626	24	26	18,42 »	15,09 »
Démocrates-bourgs.	70 538	1	1	2,36 »	0,63 »
Juifs-nationaux . . .	7.760	1	1	0,26 »	0,63 »
Tchécoslovaques . .	67.514	1	1	2,27 »	0,63 »

Elections au Conseil national du 17 octobre 1920.

Electeurs inscrits, 3.395.145. Suffrages valable-
ment exprimés, 2.708.297. Proportion des suffrages
valablement exprimés (le chiffre des suffrages expri-
més n'étant pas connu) par rapport aux inscrits
80,54 p. 100.

Nombre de mandats.

Sans la Carinthie et le Burgenland, 166. Avec la Carinthie, 175. Avec la Carinthie et le Burgenland 183.
bre des mandats obtenus par chaque parti au nombre

PARTIS	Suffrages obtenus	Mandats obtenus			Proportion des suffrages obtenus par rapport aux suffrages valablement exprimés	Proportion des mandats obtenus par rapport au nombre total des mandats (166)
		sans la Carinthie et le Burgenland	avec la Carinthie	avec la Carinthie et le Burgenland		
Parti populaire chrétien-social	1.178.923	80	82	86	43,53 o/o	48,19 o/o
Chrétiens-nationaux	9.050				0,33 »	
Parti social-démocratique ..	961.787	62	66	69	35,51 »	37,35 »
Communistes ..	26.651				0,98 »	
Parti populaire pangerman..	333.822	19	20	21	12,33 »	11,45 »
Parti des paysans	73.324	4	6	7	2,71 »	2,41 »
Nationaux-socialistes	24.026				0,89 »	
Parti bourgeois du travail...	32.504	1	1	1	1,20 »	0,60 »
Démocrates ...	9.380				0,35 »	
Juif-nationaux	19.828				0,73 »	
Tchécoslovaq..	39.002				1,44 »	

On voit que le système électoral favorise, en octobre 1920 aussi bien qu'en février 1919, les grands partis

· au détriment des petits, ce qui démontre l'inefficacité de la réforme opérée par la loi du 20 juillet 1920, par suite de la restriction à la représentation des restes que nous avons signalée plus haut.

CHAPITRE II

L'élaboration et les caractères généraux de la Constitution fédérale du 1^{er} octobre 1920.

La naissance de la nouvelle Autriche avait été dominée par le fait que les Pays, après s'être constitués en unités politiques indépendantes, avaient déclaré adhérer à une Confédération d'Etats ayant un caractère purement contractuel, alors que l'Autriche avait déjà été dotée d'une constitution l'organisant en un Etat unitaire. Pour remédier à cette antinomie, à ce vice congénital, on pensa de bonne heure à concilier dans une constitution fédérale le fédéralisme poussé à l'extrême des Pays et l'unitarisme de la Constitution provisoire. Cette idée fut concrétisée par un projet de constitution déposé par le Dr Mayr au nom du parti chrétien-social, le 14 mai 1919, et intitulé : « Constitution de l'Etat fédéral allemand d'Autriche ». Le pouvoir législatif fédéral était partagé entre une Chambre des Etats où les Diètes des Pays envoyaient chacune trois délégués et où siégeaient également des représentants des Conseils (il s'agit de conseils formés sur le modèle russe), en tant qu'organisations profes-

sionnelles. Le chef de l'Etat était un président élu par les deux Chambres et il y avait, en outre, un vice-président élu dans les mêmes conditions. Les lois étaient votées par les deux Chambres et sanctionnées par le président. Ce projet ne fut jamais discuté.

En mai 1919, peu avant son départ pour Saint-Germain-en-Laye où l'appelaient les négociations du traité de paix avec les puissances alliées et associées, le chancelier d'Etat, le Dr Renner, du parti social-démocratique, chargea le conseiller technique de la Chancellerie d'Etat, le Dr Kelsen, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Vienne, aujourd'hui rapporteur permanent de la Cour constitutionnelle, de préparer un projet de constitution fédérale en accord avec le service de la Constitution à la Chancellerie d'Etat. On ne pouvait faire un meilleur choix, l'éminent professeur étant certainement l'un des hommes les plus qualifiés d'Autriche pour mener à bien une telle tâche. Un projet fut achevé au cours de l'été de 1919 et bientôt suivi d'autres projets, fidèles aux mêmes principes, mais tenant compte des diverses tendances politiques qui pouvaient se manifester. Ses idées maîtresses, le professeur Kelsen les définit ainsi dans son ouvrage « *österreichisches Staatsrecht* » : « Mes directives furent de conserver tout ce qui était utile dans la Constitution en vigueur, de sauvegarder autant que possible la continuité des institutions constitutionnelles, de faire, en quelque sorte, entrer le principe fédéraliste dans ce qui existait et avait fait ses preuves, et de m'appuyer, dans ce but, autant qu'on le pou-

vait en raison de la diversité des conditions historico-politiques, sur la Constitution suisse et plus encore sur la nouvelle Constitution allemande ». Les projets différaient notamment en ce qui concernait la composition et la compétence du Conseil fédéral, puis l'existence et la nomination du chef de l'Etat, (au sujet desquelles les questions suivantes pouvaient se poser : y aurait-il un chef de l'Etat ou le président de la Chambre populaire en tiendrait-il lieu et, s'il y avait un chef de l'Etat, serait-il élu par le peuple ou par les représentants de celui-ci?) enfin, les droits fondamentaux des citoyens que l'on pouvait baser sur la loi fondamentale de 1867 ou sur le chapitre II de la nouvelle Constitution d'Empire allemande du 11 août 1919.

En octobre 1919, la coalition formée par les sociaux-démocrates et les chrétiens-sociaux fut renouvelée et l'établissement d'une constitution fédérale, devint l'un des points du nouveau programme gouvernemental. Le Dr Renner conserva la présidence du Cabinet et le Dr Mayr fut nommé secrétaire d'Etat sans portefeuille avec la mission personnelle de collaborer à la réforme constitutionnelle et administrative. Le Dr Mayr choisit l'un des projets élaborés par le professeur Kelsen et ses collaborateurs de la Chancellerie d'Etat et, après l'avoir légèrement retouché, chercha à lui gagner les Pays, résultat auquel il eut le mérite de parvenir assez rapidement. Mais le Gouvernement, qui était divisé, ne pouvait se résoudre à adopter le projet et à le présenter à la Constituante. Aussi, les

Pays, las d'attendre, prirent-ils l'initiative de convoquer une Conférence des Pays, qui se tint à Salzbourg du 15 au 17 février 1920. Le Dr Mayr, invité à titre purement personnel, présenta, en tant que « travail privé », le projet auquel les Pays avaient déjà donné leur adhésion de principe. La Conférence n'aboutit pas à l'adoption du projet, mais à l'affirmation de la nécessité d'un Etat fédéral.

Conformément à ce qui avait été décidé à Salzbourg, une nouvelle Conférence des Pays se tint à Linz du 20 au 23 avril 1920. Le Dr Mayr y présenta le projet déjà discuté à Salzbourg, qu'il avait légèrement modifié pour tenir compte des observations faites. Le parti chrétien-social fit alors sien ce projet qui fut publié pour la première fois sous le titre d'« Avant-projet d'une Constitution d'Etat fédéral, seconde manière ». Le pouvoir législatif fédéral était confié à une Diète fédérale élue par le peuple et à un Conseil fédéral composé des délégués des Diètes des Pays, à raison de trois par Pays, les Pays les plus peuplés ayant des délégués supplémentaires, sans que le nombre total des délégués d'un Pays put dépasser le cinquième du nombre des membres du Conseil fédéral. Le président fédéral était élu par le peuple pour une période de cinq années et rééligible, ses actes devaient être contresignés par le chancelier ou un ministre compétent. Le président fédéral convoquait la Diète fédérale et le Conseil fédéral et pouvait ajourner ou dissoudre la Diète fédérale sur la proposition du Gouvernement. Celui-ci était élu par la Diète fédérale sur la proposition

d'une commission spéciale. Le projet prévoyait l'initiative populaire et le référendum.

Le parti social-démocratique et le parti populaire pangermaniste présentèrent également chacun un projet à la Conférence de Linz. Celui des sociaux-démocrates reproduisait presque intégralement l'un des projets préparés par le professeur Kelsen. Le Conseil fédéral était composé des délégués des Pays proportionnellement au nombre des citoyens des dits Pays. Le président de la Chambre populaire était chargé des fonctions de chef de l'Etat. Les droits fondamentaux des citoyens étaient à peu près la reproduction du chapitre II de la Constitution allemande de Weimar. Ce projet qui ne différait pas essentiellement de celui du Dr Mayr fut complété par des dispositions relatives aux communes et à la *démocratisation* de l'administration et présenté à l'Assemblée nationale constituante par le député Abram le 7 juillet 1920.

Le projet des pangermanistes s'inspirait de la nouvelle Constitution d'Empire allemande. Le pouvoir législatif fédéral appartenait à la Diète fédérale et au Conseil fédéral, ce dernier étant composé comme dans le projet du docteur Mayr. Des Chambres économiques d'arrondissement, de Pays et d'Empire comprenant des représentants des travailleurs et des patrons avaient un pouvoir consultatif en ce qui concernait les lois fédérales ou de Pays à caractère économique ou social. Le président fédéral, élu par le peuple, avait le commandement suprême de l'armée, nommait le Gouvernement, pouvait dissoudre la Diète fédérale et

sanctionnait les lois, la sanction d'une loi fédérale ne pouvant toutefois être refusée qu'avec le consentement du Conseil fédéral. Ce projet fut également présenté à l'Assemblée nationale constituante par le Dr Dinghofer le 18 mai 1920.

Bien que les projets des sociaux-démocrates et des chrétiens-sociaux fussent très voisins, le Gouvernement ne parvint pas à les concilier par suite de la méfiance toujours plus grande des deux partis, méfiance qui allait aboutir à la rupture de la coalition gouvernementale et à la démission du Gouvernement. Le Cabinet à représentation proportionnelle des partis de l'Assemblée qui fut ensuite formé comprenait bien le Dr Mayr en qualité de président et de dirigeant de la Chancellerie, ainsi que le Dr Renner en qualité de secrétaire d'Etat, mais étant considéré comme simplement chargé de l'expédition des affaires jusqu'à l'élection d'un nouveau Gouvernement par une nouvelle Assemblée nationale, ne pouvant s'appuyer sur une majorité parlementaire et n'ayant la possibilité de durer que par la tolérance des partis, il se sentait trop faible pour présenter et soutenir un projet de constitution. C'est alors qu'en présence des progrès des idées autonomistes dans les Pays qui menaçaient de compromettre l'élection de la nouvelle Assemblée nationale et de provoquer la formation par les Pays d'une Confédération d'Etats, la Commission de la Constitution de l'Assemblée, présidée par le Dr Otto Bauer, se résolut à faire un pas décisif. Elle constitua une sous-Commission qui commença ses travaux le 11 juillet

1920 et parvint à réaliser un compromis entre les projets social-démocrate et chrétien-social. Cette tâche avait été facilitée par la décision qu'on avait prise d'écarter ce qui formait l'objet des divergences les plus sérieuses, le chapitre relatif aux droits fondamentaux des citoyens, et de maintenir sur ce point le droit en vigueur. La sous-Commission termina ses travaux le 23 septembre 1920 et son rapport fut présenté le lendemain par le Dr Seipel à la Commission de la Constitution. Celle-ci accepta, sans changements importants, le projet de sa sous-Commission et chargea également le Dr Seipel de le rapporter devant l'Assemblée qui vota la Constitution en troisième lecture le 1^{er} octobre 1920, après quelques modifications de pure forme.

L'Autriche, telle que l'organise la Constitution du 1^{er} octobre 1920, présente deux caractères fondamentaux : elle est un Etat fédéral et une République démocratique et parlementaire. Le territoire autrichien est divisé en unités politiques particulières appelées Pays et tout ressortissant fédéral est nécessairement ressortissant d'un Pays. Les Pays n'ont aucune existence internationale, mais ils jouissent d'une large autonomie interne. Ils ont une compétence législative confiée à une Diète élue au suffrage universel sans distinction de sexes et une compétence exécutive confiée à un Gouvernement élu par la Diète. De plus, les Pays participent à l'exercice du pouvoir fédéral par l'intermédiaire du Conseil fédéral dont les membres sont désignés par leurs Diètes.

Quant au pouvoir fédéral, il donne à l'Autriche son second caractère fondamental, celui d'être une république démocratique et parlementaire. Le chef de l'Etat est un président fédéral élu par les deux Chambres législatives réunies en Assemblée fédérale. Le président fédéral n'a d'ailleurs que des attributions restreintes ; il représente la République à l'extérieur, ce qui lui confère le droit de signer les traités, et nomme les fonctionnaires fédéraux. Bien plus important est le rôle du Parlement qui se compose d'un Conseil national élu au suffrage universel sans distinction de sexes et d'un Conseil fédéral dont les membres sont élus par les Diètes des Pays, le nombre des représentants à envoyer par chaque Pays étant proportionnel au nombre de ses ressortissants, sauf pour les Pays les plus petits auxquels un minimum de trois représentants est assuré. Les pouvoirs des deux Chambres sont d'ailleurs fort inégaux. Les lois ne prennent naissance qu'au Conseil national et toute proposition de loi du Conseil fédéral doit être transmise au Conseil national par le gouvernement fédéral. D'autre part, le Conseil fédéral n'a à l'égard des résolutions de lois votées par le Conseil national qu'un droit de veto suspensif auquel le Conseil national peut passer outre en renouvelant son vote avec un quorum élevé du tiers à la moitié des membres ; certaines résolutions de lois particulièrement importantes sont même soustraites au veto du Conseil fédéral. Enfin, le Conseil national élit et peut renverser le gouvernement fédéral et colla-

bore à l'exécutif fédéral par l'intermédiaire d'une Commission principale qu'il choisit dans son sein.

Toutefois, si la République fédérale d'Autriche est, en principe, une démocratie représentative, la Constitution du 1^{er} octobre 1920 n'en fait pas moins une certaine place au système de la démocratie directe. C'est ainsi qu'elle institue l'initiative populaire et le referendum qui est obligatoire pour les modifications d'ensemble à la Constitution, facultatif pour les modifications partielles ou en matière législative proprement dite. Mais cette intervention directe du peuple dans le législatif fédéral est soumise à des conditions telles qu'elle ne restreint guère, en pratique, la toute puissance du Parlement ou plutôt du Conseil national.

Cette toute puissance du Conseil national n'est pas non plus contre-balancée par le Gouvernement fédéral qui est dirigé par le Chancelier fédéral et exerce l'exécutif dans la mesure où il n'est pas expressément attribué au président fédéral par la Constitution. Le Gouvernement fédéral n'a, en effet, aucun moyen d'action sur le Conseil national qui l'élit et devant un refus de confiance duquel il doit se retirer.

Enfin, après avoir confié l'exercice du pouvoir judiciaire à des juges inamovibles, le contrôle des comptes fédéraux à une Cour des Comptes et le contrôle de la légalité des actes de l'administration à une Cour administrative, la Constitution charge une Cour constitutionnelle d'examiner la constitutionnalité des lois fédérales ou de Pays, ainsi que la légalité des ordon-

nances rendues par les autorités fédérales ou de
Pays, d'assurer le respect des droits garantis aux ci-
toyens et de jouer le rôle de tribunal politique.

CHAPITRE III

Analyse de la Constitution fédérale.

La loi du 1^{er} octobre 1920, par laquelle la République d'Autriche est organisée en Etat fédéral, a été publiée une première fois au Bulletin des lois de l'Etat sous le n° 450 et une seconde fois au Bulletin des lois fédéral, qu'elle créait, sous le n° 1 du premier exemplaire. Elle porte le sous-titre de « loi constitutionnelle de l'Etat fédéral (1) » et comprend 152 articles groupés en sept chapitres intitulés : 1° Dispositions générales (articles 1 à 23 inclus) ; 2° législatif fédéral (articles 24 à 59) ; 3° exécutif fédéral (articles 60 à 94) ; 4° législatif et exécutif des Pays (articles 95 à 120) ; 5° contrôle des comptes fédéraux (articles 121 à 128) ; 6° garanties constitutionnelles et administra-

(1) Ce sous-titre est écrit en langue allemande *Bundes-Verfassungsgesetz*, en deux mots, pour distinguer cette loi des lois constitutionnelles qui peuvent être faites par l'autorité fédérale et que l'on écrit : *Bundesverfassungsgesetze*, en un seul mot. Nous pensons pouvoir rendre cette distinction en traduisant le sous-titre de la Constitution par *loi constitutionnelle de l'Etat fédéral*, alors que nous appellerons les lois constitutionnelles émanant de l'autorité fédérale *lois constitutionnelles fédérales*.

tives (articles 129 à 148) ; 7° dispositions finales (articles 149 à 152).

SECTION I

Dispositions générales.

Ces dispositions générales se rapportent à des objets très-divers : forme du gouvernement et organisation de l'Etat, territoire, nationalité, droits des citoyens, langue officielle, règles du droit des gens, répartition du législatif et de l'exécutif entre l'autorité fédérale et les Pays, subordination de l'administration aux lois, enfin, responsabilité civile des fonctionnaires et des personnes publiques.

§ 1. — *Forme du gouvernement et organisation de l'Etat.*

L'article premier pose le principe fondamental suivant : « L'Autriche est une république démocratique. Son droit émane du peuple ». Il n'y a là évidemment qu'une déclaration dont la valeur ne peut se dégager que de la Constitution elle-même. En fait, l'Autriche est une république démocratique et parlementaire dont le caractère dominant est la prépondérance très nette du Parlement et, en particulier, de la Chambre

populaire. En disant que « son droit émane du peuple », on a voulu mettre en relief le principe de la souveraineté du peuple, mais, en réalité, et sauf dans certains cas, ce droit n'émane du peuple que par l'intermédiaire de ses représentants. L'Avant-projet, seconde manière s'exprimait ainsi dans son article premier, 2^{me} alinéa : « Tous les pouvoirs publics sont institués par le peuple et exercés en son nom ». La sous-Commission de la Constitution modifia ce texte parce qu'elle estima qu'au point de vue juridique, il y a, non des pouvoirs, mais seulement des règles qui délimitent des compétences. C'est pour cette même raison que la Constitution désigne le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire, par leur compétence et parle de législation, d'exécution et de juridiction. Pour éviter des confusions, nous n'adoptons pas cette terminologie et continuerons à employer les termes usités de législatif, d'exécutif et de pouvoir judiciaire.

L'article 2 énonce un second principe fondamental : « L'Autriche est un Etat fédéral ». L'Autriche présente bien, en effet, les caractères d'un Etat fédéral. Le législatif et l'exécutif sont répartis entre une autorité centrale dont la compétence s'étend au territoire de la République tout entier et des autorités régionales dont la compétence ne s'étend qu'à une partie du territoire, mais qui participent, en outre, au législatif central par l'intermédiaire d'un organe les représentant. La Patente de février 1861 avait déjà opéré une large décentralisation en répartissant le législatif et

l'exécutif entre l'Empire et les Pays, mais elle n'avait pas créé un organe analogue au Sénat des Etats-Unis ou au Conseil des Etats de la Confédération helvétique, c'est-à-dire formé de représentants des Pays et prenant part au législatif de l'Empire. Cet organe n'a été institué que par la Constitution fédérale, c'est le Conseil fédéral.

L'Etat fédéral comprend les Pays suivants que la Constitution énumère dans l'ordre alphabétique (en langue allemande) : Burgenland, Carinthie (Kärnten), Basse-Autriche (Niederösterreich), Haute-Autriche (Oberösterreich), Salzbourg (Salzburg), Styrie (Steiermark), Tyrol (Tirol), et Vorarlberg. La Constitution faisait un seul Pays de Basse-Autriche avec Vienne et la Basse-Autriche campagne, chacune des deux parties bénéficiant d'une large autonomie et d'une représentation particulière au Conseil fédéral. Elle prévoyait, en outre, dans son article 114, la possibilité d'une séparation complète au moyen de lois concordantes du Conseil municipal de Vienne et de la Diète de la Basse-Autriche campagne. Les lois du 11 février 1921 ont fait jouer cette clause, si bien que l'Autriche compte actuellement neuf Pays. La division de l'ancienne Basse-Autriche répondait d'abord à des considérations politiques : une majorité très nette étant assurée aux sociaux-démocrates à Vienne, aux chrétiens-sociaux dans la campagne ; puis à des considérations d'équilibre : ce Pays aurait été beaucoup trop peuplé par rapport aux autres, puisqu'il aurait réuni,

à lui seul, plus de la moitié de la population de la République.

§ 2. — *Territoire.*

Le territoire fédéral comprend les territoires des Pays fédéraux. Toute portion du territoire autrichien fait donc partie d'un Pays et il ne peut pas être formé de territoire analogue à ce qu'étaient la Bosnie et l'Herzégovine soumises à un condominium austro-hongrois, ou encore l'Alsace-Lorraine, terre d'Empire de l'Empire allemand. Une modification du territoire fédéral qui est en même temps une modification d'un territoire de Pays, ainsi que la modification d'une frontière de Pays à l'intérieur du territoire fédéral, ne peuvent résulter que de lois constitutionnelles concordantes de l'autorité fédérale et du Pays dont le territoire subit une modification. Toutefois, les traités de paix, parce qu'ils relèvent exclusivement de la compétence de l'autorité fédérale, peuvent entraîner des modifications de territoire, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir le consentement du ou des Pays intéressés. Le territoire fédéral forme un territoire unitaire au point de vue monétaire, économique et douanier, à l'intérieur duquel des lignes de douane ou autres restrictions de la circulation ne peuvent être établies. Vienne est la capitale fédérale et le siège des organes supérieurs de l'autorité fédérale.

§ 3. — *Nationalité.*

De même que toute portion du territoire fédéral fait partie d'un Pays, tout ressortissant fédéral est ressortissant d'un Pays. La nationalité de Pays est subordonnée à la possession de l'indigénat dans une commune du Pays. L'acquisition et la perte de la nationalité de Pays sont soumises aux mêmes règles dans tous les Pays. Cette unité de législation est d'ailleurs assurée par le fait que la législation sur l'indigénat et la nationalité, et il faut entendre par ce dernier mot nationalité de Pays aussi bien que nationalité fédérale, est matière fédérale. Tout ressortissant fédéral a, dans chaque Pays, les mêmes droits et les mêmes devoirs que les ressortissants du Pays. La distinction entre la nationalité fédérale et la nationalité de Pays a ainsi une portée singulièrement réduite, elle n'a pas de signification au point de vue juridique et n'en a guère au point de vue politique que parce qu'elle correspond à l'idée de l'Etat fédéral. On aurait pu faire des droits politiques le critérium d'une différenciation véritable des deux nationalités ; on n'aurait, par exemple, accordé aux ressortissants fédéraux que le droit de vote aux élections à la Diète du Pays dont ils sont les ressortissants, alors qu'ils sont électeurs à la Diète de tout Pays où ils résident.

§ 4. — *Droits des Citoyens.*

Tous les citoyens fédéraux sont égaux devant la loi. Les prérogatives de naissance, de famille, d'état,

dé classe et de confession sont exclues. L'exercice sans restriction de leurs droits politiques est garanti aux fonctionnaires publics, y compris les membres de l'armée. Ainsi, contrairement à ce qui existe chez nous, les militaires ont le droit de vote et peuvent s'occuper de politique.

§ 5. — *Langue officielle.*

L'article 8 dispose que « la langue allemande est la langue officielle de la République, sans préjudice des droits accordés par les lois fédérales aux minorités linguistiques ». Il n'y a pas à revenir sur ces garanties données aux minorités linguistiques que nous avons examinées en étudiant les clauses du Traité de Saint-Germain relatives à la protection des minorités.

§ 6. — *Règles du droit des gens.*

L'article 9 reproduit presque textuellement l'article 4 de la Constitution allemande du 11 août 1919 en déclarant que : « Les règles généralement reconnues du droit des gens sont partie intégrante du droit fédéral ». C'est là une affirmation extrêmement vague. La notion de règle *généralement reconnue* est un critérium tout à fait insuffisant, car il se trouve toujours des gens pour renier, sous la pression de leurs intérêts, des règles de droit et d'équité. Il semble bien, par exemple, que l'Allemagne ne considère pas comme règles généralement reconnues du droit des gens le respect des engagements solennellement pris et

des accords signés et que la théorie des traités-chiffons de papier demeure l'un des principes directeurs permanents de sa politique.

§ 7. — *Répartition du législatif et de l'exécutif entre l'autorité fédérale et les Pays.*

En ce qui concerne la répartition du législatif et de l'exécutif entre l'autorité centrale et les Pays, répartition qui constitue l'une des bases de l'Etat fédéral, la Constitution distingue quatre catégories d'affaires : dans la première, le législatif et l'exécutif appartiennent à l'autorité fédérale ; dans la deuxième, le législatif appartient à l'autorité fédérale, l'exécutif aux Pays ; dans la troisième, le législatif sur les principes appartient à l'autorité fédérale, le législatif d'application et l'exécutif aux Pays ; enfin, dans la quatrième, le législatif et l'exécutif appartiennent aux Pays. La Constitution procède par voie d'énumération limitative. L'article 10 énumère les affaires qui tombent dans la première catégorie ; c'est-à-dire pour lesquelles le législatif et l'exécutif appartiennent à l'autorité fédérale. Ce sont notamment : les affaires étrangères ; les finances fédérales ; la monnaie, le crédit, la bourse et la banque ; le droit civil et le droit pénal avec cette restriction énoncée par l'article 15, 5° alinéa, que les Pays peuvent prendre les dispositions nécessaires à la réglementation des objets tombant dans leur compétence législative ; la juridiction constitutionnelle et administrative ; les droits d'associa-

tion et de réunion ; les affaires relatives aux métiers et à l'industrie ; les communications ; les mines ; la législation ouvrière ; la salubrité publique ; la police et la gendarmerie fédérales ; les affaires militaires ; le statut des fonctionnaires fédéraux.

Les affaires qui tombent dans la deuxième catégorie, c'est-à-dire pour lesquelles le législatif appartient à l'autorité fédérale et l'exécutif aux Pays, sont énumérées par l'article 11. Relevons : la nationalité et l'indigénat ; la police des étrangers ; les munitions, poudres et explosifs, les armes ; les habitations populaires ; la procédure administrative et la procédure administrative pénale. Il convient de remarquer que l'exécutif des Pays est assez sérieusement restreint par le fait que les ordonnances d'application concernant les lois sur ces matières, doivent être prises par l'autorité fédérale, lorsque lesdites lois n'en disposent pas autrement.

L'autorité fédérale exerce le législatif sur les principes pour les affaires énumérées par l'article 12 qui sont principalement : l'organisation de l'administration dans les Pays ; l'assistance publique ; les réformes agraires ; les forêts ; l'électricité et le régime des eaux dans la mesure où ils ne tombent pas sous le coup de l'article 10, c'est-à-dire dans la première catégorie ; la construction ; le statut des fonctionnaires de Pays. Dans le cadre des principes généraux posés par le législatif fédéral, les Pays doivent faire des lois d'application et pour qu'il en soit bien ainsi, pour que les lois fédérales ne restent pas lettre morte, la Consti-

tution prend certaines précautions. Elle dispose que la loi fédérale sur les principes peut fixer un délai pour l'établissement de la loi d'application qui ne doit pas être inférieur à six mois et supérieur à un an sans le consentement du Conseil fédéral. Si ce délai n'est pas respecté par un Pays, la compétence pour l'établissement de la loi d'application concernant ce Pays passe à l'autorité fédérale, mais dès que le Pays a fait la loi d'application, celle de l'autorité fédérale perd force de loi.

Enfin, les affaires qui ne rentrent pas dans les trois catégories que nous venons d'examiner, autrement dit, ne sont pas énumérées par les articles 10, 11 et 12, tombent dans la compétence du législatif et de l'exécutif des Pays. Une loi de Pays peut prévoir la collaboration des organes fédéraux à son exécution, mais le consentement du Gouvernement fédéral est alors nécessaire et tant que ce consentement n'a pas été donné, la loi ne peut être publiée.

L'exécution des lois, lorsqu'elle incombe à l'autorité fédérale, est assurée au degré supérieur de la hiérarchie administrative par les ministres fédéraux. Aux degrés moyen et inférieur, c'est-à-dire dans les Pays, elle peut être assurée par les organes fédéraux pour les affaires énumérées limitativement par l'article 102, 2^e alinéa, et même pour d'autres affaires avec le consentement des Pays intéressés, mais, en principe, elle incombe aux organes des Pays alors subordonnés aux ministres fédéraux qui peuvent les contrôler et leur donner des instructions. La Constitution appelant

administration *immédiate* les organes fédéraux, administration *médiate* les organes des Pays fonctionnant en tant qu'organes fédéraux, on peut dire, à l'aide de cette terminologie, que l'administration fédérale est exclusivement immédiate au sommet, médiate, en principe, au degré moyen et inférieur, sauf pour certaines matières limitativement énumérées et même pour d'autres matières lorsque les Pays intéressés y consentent, auquel cas elle peut être immédiate.

L'exécution des lois, lorsqu'elle incombe aux Pays, est, au contraire, assurée par les seuls organes des Pays ; la hiérarchie s'arrête alors au plus haut organe du Pays qui n'est pas subordonné aux ministres fédéraux. Toutefois, cette indépendance des Pays dans l'exercice de leur compétence propre, *autonome*, comme dit la Constitution, n'est pas complète. Les Pays étant chargés d'exécuter certaines lois ou lois de principes, œuvre du législatif fédéral, il était nécessaire d'accorder un certain droit de contrôle à l'autorité fédérale. C'est ainsi que l'autorité fédérale a le droit de surveiller l'exécution des règles qu'elle a posées. En outre, lorsqu'une mesure d'exécution doit s'appliquer à plusieurs Pays, les Pays intéressés doivent agir d'accord et, à défaut d'entente, le ministre fédéral compétent peut, sur la proposition d'un Pays, se substituer à eux. D'autre part, les Pays ont l'obligation de prendre, dans leur compétence autonome, les mesures qu'exige l'exécution des traités. Si un Pays ne satisfait pas à cette obligation en temps voulu, l'autorité fédérale a compétence pour prendre

ces mesures, et, en particulier, faire les lois nécessaires. En ce qui concerne l'exécution des traités, l'autorité fédérale a pour les affaires qui tombent dans la compétence autonome des Pays les mêmes droits que pour celles de l'administration fédérale médiate, autrement dit, la hiérarchie va jusqu'aux ministres fédéraux qui peuvent contrôler les organes des Pays et leur donner des instructions. Enfin, l'autorité fédérale a une dernière garantie d'ordre général qui réside dans le fait que les actes des Pays, agissant dans leur compétence autonome, sont soumis comme ceux de l'administration, à l'examen de leur légalité par la Cour administrative et par la Cour constitutionnelle.

La Constitution réservait la répartition des compétences en matière de finances et d'instruction publique entre l'autorité fédérale et les Pays à des lois constitutionnelles particulières. Cette répartition des compétences n'a été effectuée qu'en matière de finances par la loi constitutionnelle fédérale du 3 mars 1922 sur la réglementation des rapports financiers de l'autorité fédérale et des Pays ou communes (loi constitutionnelle de finances). La loi du 3 mars 1922 dispose que les impôts publics perçus sur le territoire fédéral pour l'accomplissement des tâches de l'autorité fédérale, des Pays et des communes sont, soit des impôts exclusivement fédéraux, soit des impôts partagés entre l'autorité fédérale et les Pays ou communes, soit enfin des impôts exclusivement de Pays ou communaux. Les impôts exclusivement fédéraux sont

ceux qui ne sont perçus que pour les buts fédéraux et à côté desquels les Pays et les communes ne peuvent établir d'impôts similaires ou de centimes additionnels. Les impôts partagés entre l'autorité fédérale et les Pays ou communes servent pour une partie aux buts fédéraux, pour l'autre aux buts des Pays ou communes. Le partage peut se faire : 1° par la répartition du produit (impôts communs) ; 2° par la perception au profit des Pays ou communes de centimes additionnels ajoutés à l'impôt fédéral (centimes additionnels) ; 3° par la perception au profit des Pays ou communes d'un impôt similaire à l'impôt fédéral (impôts similaires). La législation fédérale réglemente les impôts exclusivement fédéraux, les impôts communs à l'autorité fédérale et aux Pays ou communes, y compris la part revenant aux Pays ou communes qui est donc considérée comme impôt fédéral, enfin l'impôt perçu par l'autorité fédérale dans les centimes additionnels et les impôts similaires. La législation fédérale peut d'ailleurs laisser le soin de cette réglementation à la législation des Pays.

En ce qui concerne l'instruction publique, la loi constitutionnelle fédérale prévue par l'article 14 n'ayant pas encore été faite, la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les Pays, reste provisoirement réglée par la loi fondamentale de 1867 sur la représentation d'Empire en ce qui concerne le législatif et par les Statuts de Pays en ce qui concerne l'exécutif, avec cette modification apportée par le § 42, 2° alinéa, lettre *f*, de la loi constitutionnelle du

1^{er} octobre 1920 relative au passage à la Constitution fédérale que les lois en vigueur ne peuvent être amendées que par des lois concordantes de l'autorité fédérale et des Pays intéressés.

§ 8. — *Subordination de l'administration aux lois.*

D'après l'article 18, l'administration ne peut être exercée qu'en vertu des lois et toute autorité administrative ne peut rendre d'ordonnance que dans l'exercice de sa compétence et dans le cadre des lois. Il n'y a donc plus d'ordonnances de nécessité ayant force de lois provisoires et pouvant modifier les lois en vigueur, sauf toutefois deux exceptions. La première est énoncée par la loi du 1^{er} octobre 1920 relative au passage à la Constitution fédérale qui stipule que le droit accordé au Gouvernement par la loi du 24 juillet 1917 de prendre, à l'occasion des circonstances extraordinaires créées par la guerre, les dispositions et, en particulier, les ordonnances législatives nécessaires en matière économique, passe au Gouvernement fédéral et aux différents ministres fédéraux. La seconde a été établie par le troisième Protocole de Genève du 4 octobre 1922 que nous étudierons plus loin.

§ 9. — *Responsabilité civile des fonctionnaires et des personnes publiques.*

Toutes les personnes faisant partie de l'administration fédérale, de Pays ou municipale, ou de l'organisation judiciaire, sont responsables des dommages

causés par les violations de droit qu'elles commettent, soit intentionnellement, soit par une négligence lourde. En particulier, l'autorité fédérale, les Pays et les communes peuvent demander des dommages-intérêts à leurs fonctionnaires, mais par contre, à l'égard des tiers, leur responsabilité vient doubler celle de leurs fonctionnaires, sans toutefois que la Constitution définisse les rapports juridiques de ces deux responsabilités. La Constitution prévoit simplement qu'une loi fédérale réglera les modalités d'application de ces principes.

A l'heure actuelle, cette double responsabilité de l'agent et de la personne publique dont il relève, n'existe que pour les juges dont la responsabilité est doublée par celle de l'autorité fédérale (loi du 12 juillet 1872, modifiée par le § 12, 2^e alinéa de la loi fondamentale du 2 novembre 1918 sur le pouvoir judiciaire et passée dans la Constitution fédérale en vertu du § 19 de la loi du 1^{er} octobre 1920 relative au passage à la Constitution fédérale).

SECTION II

Le législatif fédéral.

§ 1. — *Les organes législatifs : le Conseil national et le Conseil fédéral. L'Assemblée fédérale.*

La Constitution fédérale du 1^{er} octobre 1920 adopte

le système bicaméral dont le berceau a été l'Angleterre et que l'on retrouve en France ainsi que dans presque tous les pays. La dualité des Chambres garantit un meilleur équilibre du gouvernement par l'affaiblissement du pouvoir législatif qui a dans les démocraties modernes une puissance considérable en raison de son origine élective et de son pouvoir de faire les lois et de consentir le budget. Elle assure aussi un meilleur travail législatif en offrant à l'une des Chambres la possibilité de contrôler l'œuvre de l'autre, de combler les lacunes et de réparer les erreurs. Mais, indépendamment de ces avantages d'ordre général, ce système s'impose dans les Etats fédératifs, car il permet qu'à côté de la Chambre populaire représentant le peuple dans son ensemble, il y ait un organe qui représente les différentes unités politiques particulières composant l'Etat fédéral. C'est ce qui existe aux Etats-Unis avec le Sénat, en Suisse avec le Conseil des Etats, en Allemagne avec le Conseil d'Empire et c'est ce qu'institue la Constitution fédérale autrichienne en doublant le Conseil national élu par le peuple fédéral tout entier d'un Conseil fédéral élu par les Diètes des Pays.

Le Conseil national est élu au suffrage égal, direct, personnel, secret et selon le principe de la représentation proportionnelle, par tous les citoyens, hommes et femmes, qui ont atteint l'âge de 20 ans avant le 1^{er} janvier de l'année du vote. Le territoire fédéral est divisé, à l'intérieur des frontières des Pays en circonscriptions électorales. Les mandats doivent être répar-

tis entre les circonscriptions proportionnellement au nombre des ressortissants fédéraux qui y avaient leur domicile d'après les résultats du dernier recensement. Les électeurs ne peuvent être groupés qu'en circonscriptions ; il ne serait, par exemple, pas possible de les grouper, d'après leur état, en collèges électoraux ayant chacun un certain nombre de députés à élire. Le jour du vote doit être un dimanche ou un jour férié officiel. Ne sont éligibles que les électeurs ayant eu 24 ans avant le 1^{er} janvier de l'année du vote ; la loi électorale du 18 décembre 1918, non modifiée sur ce point par la loi électorale du 20 juillet 1920, exigeait l'âge de 29 ans. La privation du droit de vote et de l'éligibilité ne peut résulter que d'une condamnation judiciaire, ce qui entraîne l'abrogation du § 13, lettre *g*, de la loi électorale du 18 décembre 1918 qui privait du droit de vote et de l'éligibilité les femmes placées sous la surveillance de la police des mœurs. En présence d'une semblable conséquence, cette disposition de la Constitution fédérale a ému certains esprits sévères qui l'ont taxée d'immoralité alors qu'elle procède, en réalité, d'une idée de justice. Le professeur Kelsen, son auteur, a voulu que l'on ne puisse pas priver des individus de droits aussi essentiels dans une démocratie que le droit de vote et l'éligibilité par une simple décision administrative qui risque souvent, et en particulier lorsqu'elle est prise par la police, d'être arbitraire.

La loi électorale du 18 décembre 1918, modifiée par celle du 20 juillet 1920 et par la Constitution fédé-

rale, a été remplacée par la loi électorale du 11 juillet 1923 qui a sérieusement transformé le système en vigueur pour les élections au Conseil national. Cette loi renferme d'abord des dispositions importantes en ce qui concerne la répartition des mandats entre les diverses circonscriptions. Pour les élections de février 1919 à l'Assemblée nationale constituante, le nombre des mandats attribués à chacune des circonscriptions avait été fixé dans une annexe à la loi du 18 décembre 1918. Il avait été calculé d'après le nombre des habitants de la circonscription, militaires exceptés, donné par le recensement de 1910. Mais les circonscriptions n'avaient reçu qu'un nombre de mandats tout à fait approximativement proportionnel au nombre de leurs habitants ; certaines avaient été très favorisées comme le Pays de Salzbourg et le Tyrol. C'est ainsi que dans le Pays de Salzbourg, 212.716 habitants, dont 162.812 électeurs, avaient eu à élire 7 députés, alors que dans la circonscription appelée Vienne sud-ouest, 267.621 habitants, dont 169.995 électeurs, n'avaient eu à élire que 6 députés. 30.388 habitants, dont 18.116 électeurs, du Pays de Salzbourg avaient donc droit à un député, tout comme 44.603 habitants, dont 28.332 électeurs, de Vienne sud-ouest.

La loi électorale du 20 juillet 1920 qui modifia la loi du 18 décembre 1918 n'apporta pas de changements à la répartition des sièges sous prétexte que les résultats du recensement fait à la fin de janvier 1920 n'étaient pas encore définitifs et que la fixation du nombre des ressortissants fédéraux ne pourrait avoir lieu

qu'après la mise en vigueur du Traité de Saint-Germain. Les mouvements de la population avaient encore accru les inégalités entre les circonscriptions. En reprenant l'exemple précédent, lors des élections d'octobre 1920 au premier Conseil national, 213.877 habitants, dont 123.578 électeurs, du Pays de Salzbourg devaient élire 7 députés alors que 278.246 habitants, dont 172.228 électeurs, de Vienne sud-ouest ne devaient élire que 6 députés, c'est-à-dire qu'il y avait un député pour 30.553 habitants, dont 17.654 électeurs, dans le Pays de Salzbourg, et un député pour 46.374 habitants, dont 28.704 électeurs, à Vienne sud-ouest.

C'est pour supprimer ces inégalités choquantes qui réduisaient à néant le principe du suffrage égal que la loi du 11 juillet 1923 a établi dans son § 5 une méthode permettant de fixer le nombre des mandats à attribuer aux différentes circonscriptions. On prend le nombre des ressortissants fédéraux qui, d'après les résultats définitifs du dernier recensement, ont leur domicile sur le territoire de la République, et on le divise par le nombre des députés à élire que la loi fixe à 165. Il est attribué à chaque circonscription autant de mandats que le quotient obtenu est contenu de fois dans le nombre des ressortissants fédéraux de la circonscription. Les quotients des deux opérations doivent être calculés avec le nombre nécessaire de chiffres décimaux. Les mandats qui peuvent rester sont répartis entre les différentes circonscriptions d'après la grandeur des parties décimales. Si ces parties

décimales sont exactement égales pour deux ou plusieurs circonscriptions, le sort décide. Le § 6 stipule que cette répartition sera faite par le chancelier fédéral et publiée au Bulletin des lois fédéral. La loi fait elle-même cette répartition pour les élections du 21 octobre 1923 d'après les résultats déjà connus du recensement de mars 1923. Elle attribue six mandats au Pays de Salzbourg et sept à la circonscription de Vienne sud-ouest, au lieu de sept et six précédemment ; les chiffres sont donc intervertis.

En ce qui concerne les autorités électorales, la loi électorale du 18 décembre 1918 n'avait fixé que le nombre minimum des assesseurs : trois pour la Commission électorale de section, six pour la Commission électorale d'arrondissement et six pour la Commission électorale de circonscription. La loi électorale du 11 juillet 1923 fixe, en outre, un nombre maximum qui est respectivement de six, douze et douze. De plus, elle crée quatre circonscriptions électorales d'union qui englobent chacune plusieurs circonscriptions électorales et pour chacune desquelles fonctionne une Commission électorale d'union composée d'un président et de six assesseurs au moins, douze au plus. Pour la circonscription d'union formée par Vienne, le président est le bourgmestre en tant que gouverneur (1) ; pour celle de la Basse-Autriche, le gouverneur de ce Pays ; pour celle du Burgenland, de la Styrie et de la

(1) Vienne formant l'un des Pays fédéraux, son bourgmestre est aussi son gouverneur ou Landeshauptmann.

Carinthie, le gouverneur de la Styrie ; pour celle de la Haute-Autriche, du Salzbourg, du Tyrol et du Vorarlberg, le gouverneur de Salzbourg. Le gouverneur président peut se faire suppléer par un fonctionnaire versé dans le droit qui lui est subordonné. La Commission électorale d'union siège au lieu où le gouverneur qui la préside exerce ses fonctions. Quant à la Commission électorale principale, elle est présidée, non plus par le ministre de l'Intérieur, mais par le chancelier fédéral ou par le suppléant que celui-ci envoie.

La liste électorale devient permanente. Elle est établie au début de chaque année par le bourgmestre qui statue également sur les réclamations, sauf appel devant une Commission d'appel siégeant au chef-lieu de l'arrondissement. Cette Commission d'appel comprend le bourgmestre ou un fonctionnaire de l'administration politique versé dans le droit nommé par lui comme président, ainsi que six à douze assesseurs nommés par le gouverneur, avec l'assentiment du Gouvernement de Pays, sur la proposition des partis et proportionnellement aux forces respectives de ceux-ci aux dernières élections.

L'attribution des mandats aux différents partis se fait suivant des règles nouvelles. Tous les sièges sont répartis entre les circonscriptions alors que la loi électorale du 20 juillet 1920 en réservait 15 pour les restes. Pour chaque circonscription, on recherche le quotient électoral que l'on obtient en divisant le total des voix valablement exprimées dans la circonscription par le nombre des mandats à attribuer dans la

circonscription augmenté de 1 et en élevant le nombre ainsi obtenu, même s'il est entier, au nombre entier immédiatement supérieur. Chaque parti obtient autant de sièges que le quotient électoral est contenu de fois dans le total de ses voix. Si deux partis ont des droits égaux à un même siège, le sort décide. Cette méthode, dite de Hagenbach-Bischoff, aboutit à la non-attribution d'un certain nombre de sièges. Ce reste de mandats est communiqué, ainsi que les restes de voix des divers partis, à la Commission électorale d'union compétente, qui, après avoir fixé le nombre des mandats restants et le total des restes de voix obtenus par chaque parti dans la circonscription d'union, répartit les mandats restants, entre les différents partis selon la méthode de d'Hondt.

La loi électorale du 20 juillet 1920 ne permettait d'attribuer aux partis dans la seconde répartition qu'un nombre de mandats au plus égal au total des mandats enlevés par eux dans les circonscriptions, ce qui impliquait que pour prendre part à la seconde répartition, les partis devaient avoir obtenu un siège au moins dans la première. La loi électorale du 11 juillet 1923 ne stipule que cette dernière condition dans son § 76, 1^{er} alinéa. Chaque parti a la faculté de présenter pour la seconde répartition, soit des listes d'union, soit les candidats non élus de ses listes dans les circonscriptions, ces listes recevant un nombre de mandats proportionnel à l'importance de leurs restes au moyen de la méthode de d'Hondt.

Comme précédemment, les candidats sont déclarés

élus dans l'ordre de leur classement et lorsqu'un siège devient vacant, il échoit automatiquement au premier candidat non élu de la liste qui le détient. Si la moitié des sièges vient à être vacante, l'autre moitié le devient également et une élection partielle a lieu.

Cette loi a le mérite d'organiser un suffrage véritablement égal, mais elle a, par contre, deux graves défauts. D'abord, elle ne fait disparaître qu'incomplètement la restriction apportée à la seconde répartition des mandats par la loi électorale du 20 juillet 1920. Si le nombre des mandats qu'un parti peut se voir attribuer dans la seconde répartition n'est plus limité au nombre de ceux qu'il a obtenus dans la première, il n'en reste pas moins que pour participer à cette seconde répartition, il doit avoir enlevé un siège au moins dans la première. La loi est également critiquable lorsqu'elle établit quatre circonscriptions d'union au lieu d'une, ce qui peut fausser dans une certaine mesure les résultats de la seconde répartition. Si elle renferme cette disposition alors qu'elle établit un mécanisme compliqué qui semble témoigner de son désir d'une représentation proportionnelle aussi intégrale que possible, reflet fidèle des opinions et des tendances du pays, c'est que les pangermanistes pensaient être ainsi favorisés aux dépens des sociaux-démocrates et que les chrétiens-sociaux, leurs associés dans le Gouvernement, ne purent leur refuser leur appui. De telles combinaisons sont blâmables, car si l'on admet la représentation proportionnelle, il faut l'établir aussi intégrale que possible.

La législature du Conseil national est de quatre années ; elle dure du jour de sa première réunion au jour où se réunit le prochain Conseil national. Le président fédéral doit convoquer le Conseil national nouvellement élu trente jours au plus après le scrutin dont la date est fixée par le Gouvernement fédéral de façon que le nouveau Conseil national puisse se réunir le lendemain de l'expiration de la législature de l'ancien. Ainsi, la Constitution prend des précautions pour que, étant donnée l'extrême importance du Conseil national, le pays ne soit jamais privé de cet organe. C'est pour la même raison que le Conseil national ne peut être ajourné que par une résolution votée par lui. Il est alors convoqué par son président et doit l'être immédiatement si le quart au moins de ses membres ou le Gouvernement fédéral le demandent. En pratique, le Conseil national ne vote jamais de résolution d'ajournement ; les choses se passent très simplement : le président annonce, avec l'assentiment tacite des membres, la date de la prochaine séance ou déclare qu'il fera ultérieurement connaître cette date par voie écrite. De plus, le Conseil national ne peut être dissout que par une loi dont le vote est soumis à un quorum spécial de la moitié des membres ; en cas de dissolution, il continue à exercer son mandat jusqu'à la réunion du nouveau Conseil national.

Le Conseil national élit parmi ses membres un président, un deuxième et un troisième présidents. Il élit aussi une Commission principale choisie dans son sein selon le principe de la représentation proportion-

nelle. Cette institution avait déjà été créée par la loi du 14 mars 1919 sur la représentation populaire, mais la Constitution fédérale introduit des changements sur deux points. D'abord, elle ne parle pas du nombre des membres de la Commission principale qui est désormais fixé par une résolution du Conseil national ; ensuite, les présidents du Conseil national ne sont plus membres et présidents de droit de la Commission principale qui élit elle-même son président et ses vice-présidents.

Le règlement du Conseil national se compose d'une loi-règlement et d'un règlement autonome fait dans le cadre de la loi-règlement. Le règlement autonome résulte d'une simple résolution du Conseil national. Quant à la loi-règlement, elle présente deux particularités : d'une part, elle est une des lois qui ne demandent pas la collaboration du Conseil fédéral, c'est-à-dire qu'elle a la forme d'une résolution du Conseil national promulguée par le président fédéral et publiée par le chancelier fédéral ; d'autre part, bien que non qualifiée de constitutionnelle, elle doit être votée comme les lois constitutionnelles avec un quorum de la moitié des membres et une majorité spéciale des deux tiers des voix exprimées.

Le Conseil national siège à Vienne, mais le président fédéral peut le convoquer, pour la durée de circonstances extraordinaires, dans un autre lieu du territoire fédéral.

A côté du Conseil national qui représente le peuple fédéral, le Conseil fédéral représente les Pays. La

composition de l'organe commun aux Etats particuliers d'un Etat fédéral peut s'inspirer de principes différents : les Etats peuvent avoir le même nombre de représentants ou bien un nombre de représentants proportionnel au chiffre de leur population ou encore on peut s'arrêter à une solution mixte. Le premier système est celui des Etats-Unis où le Sénat comprend deux membres par Etat et de la Suisse où chaque canton envoie deux représentants au Conseil des Etats, les parties des cantons divisés n'en envoyant qu'un seul. Le deuxième système n'existe pas à l'état pur, en pratique, mais celui de la Constitution allemande du 11 août 1919 en est le plus voisin : chaque Pays a une voix par million d'habitants ou fraction de million au moins égale au nombre d'habitants du plus petit Pays ; chaque Pays a au moins une voix et aucun Pays ne peut avoir plus des deux-cinquièmes des voix. La Constitution fédérale autrichienne adopte un système mixte. Le Pays qui compte le plus grand nombre de ressortissants, c'est-à-dire Vienne, envoie douze membres au Conseil fédéral ; chaque autre Pays envoie un nombre de membres qui est à douze comme le nombre de ses ressortissants est au nombre des ressortissants du plus grand Pays ; si le résultat est un nombre décimal comportant une partie décimale supérieure à un demi, on l'élève au nombre entier supérieur.

Vienne ayant 1.649.035 ressortissants, la Styrie qui en a 931.868 envoie au Conseil fédéral un nombre de représentants X qui est à douze comme 931.868 est à 1.649.035. On a donc la proportion $\frac{X}{12} = \frac{931\ 868}{1.649.035}$

Calculer X, c'est calculer la quatrième proportionnelle à trois nombres donnés. Pour cela, on divise le produit des moyens par le terme extrême connu et on a

$$X = \frac{931.868 \times 12}{1.649\ 035} = 6,7$$
 ou, en élevant ce nombre décimal dont la partie décimale est supérieure à un demi au nombre entier supérieur, $X = 7$. La Styrie envoie donc sept représentants au Conseil fédéral.

La proportionnalité du nombre des membres envoyés par les Pays au nombre de leurs ressortissants est limitée par le fait que chaque Pays doit avoir au moins trois représentants. Le nombre des membres à envoyer par chaque Pays est fixé par le président fédéral après chaque recensement général (1). Chacun des membres du Conseil fédéral a un suppléant. Si un titulaire et son suppléant viennent à disparaître, le siège reste vacant jusqu'au renouvellement de la représentation du Pays intéressé.

Les membres du Conseil fédéral et leurs suppléants sont élus au scrutin de liste et selon le principe de la représentation proportionnelle, par les Diètes pour la durée de leur législature. Toutefois, un mandat au moins doit être attribué au parti qui occupe le second rang à la Diète par le nombre de ses sièges ou, si plusieurs partis ont le même nombre de sièges, par le nombre des voix qu'il a obtenues lors des dernières

(1) Le Conseil fédéral a actuellement 50 membres : 12 pour Vienne, 10 pour la Basse-Autriche, 7 pour la Styrie, 6 pour la Haute-Autriche, 3 pour chacun des autres Pays : Carinthie, Tyrol Burgenland, Salzbourg et Vorarlberg.

élections à la Diète; si alors plusieurs partis ont encore les mêmes droits, le sort décide. Il n'est pas nécessaire que les membres du Conseil fédéral appartiennent à la Diète qui les envoie, mais ils doivent y être éligibles. Les membres du Conseil fédéral restent en fonctions après la fin de la législature ou après la dissolution de la Diète qui les a envoyés jusqu'à ce que la nouvelle Diète les ait remplacés.

La présidence du Conseil fédéral appartient pour six mois à chaque Pays dans l'ordre alphabétique. Le premier représentant du Pays appelé à la présidence, c'est-à-dire le candidat venant en tête de la liste du parti qui a obtenu le plus de voix aux élections des membres du Conseil fédéral, est président. Pour la nomination des vice-présidents, la Constitution renvoie au règlement du Conseil fédéral. Celui-ci dispose que deux vice-présidents sont élus pour la durée du mandat présidentiel, c'est-à-dire pour six mois, suivant le principe de la représentation proportionnelle.

Le Conseil fédéral est convoqué par son président au lieu où siège le Conseil national. Le président doit le convoquer immédiatement si le quart au moins de ses membres ou le Gouvernement fédéral le demandent. Il n'y a pas de loi-règlement pour le Conseil fédéral, mais un règlement adopté avec un quorum de la moitié des membres et une majorité des deux tiers des voix exprimées.

Le Conseil national et le Conseil fédéral tiennent, dans certains cas, des séances publiques communes au siège du Conseil national. Ils se réunissent ainsi en

Assemblée fédérale pour déclarer la guerre, élire le président fédéral, le mettre en accusation ou autoriser des poursuites contre lui. L'Assemblée fédérale formée de deux organes législatifs n'a donc que des fonctions exécutives.

Elle est convoquée par le président fédéral ou par le chancelier fédéral lorsqu'il s'agit de mettre le président fédéral en accusation, d'autoriser des poursuites contre lui ou d'élire son successeur en cas de vacance durable de la présidence fédérale. Autrement dit, le chancelier fédéral convoque l'Assemblée fédérale lorsque le président fédéral est partie ou la présidence fédérale vacante.

Le président du Conseil national et le président du Conseil fédéral président alternativement l'Assemblée fédérale, le premier président la première séance. L'Assemblée fédérale suit le règlement du Conseil national. Ses résolutions sont promulguées par son président, contresignées et publiées au Bulletin des lois fédéral par le chancelier fédéral. Le Conseil national et le Conseil fédéral peuvent délibérer séparément sur les questions soumises à l'Assemblée fédérale.

§ 2. — *Condition des membres du Conseil national et du Conseil fédéral.*

La Constitution fédérale garantit d'abord aux membres des Chambres la liberté de leur vote en prohibant le mandat impératif. Cette liberté du mandat est plus particulièrement intéressante en ce qui concerne les

membres du Conseil fédéral élus par les Diètes pour représenter les intérêts des Pays.

En ce qui concerne l'immunité parlementaire, assez superflue dans un Etat où le Parlement est tout-puissant et qui prend alors le caractère d'un privilège plutôt que celui d'une protection contre le Gouvernement, la Constitution reproduit à peu près textuellement, sauf sur un point, l'article 6 de la loi du 14 mars 1919 sur la représentation populaire. Les membres du Conseil national ne sont responsables que devant le Conseil national des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. D'autre part, aucun ne peut être arrêté ou poursuivi, le cas de flagrant délit en matière criminelle excepté, qu'avec l'autorisation du Conseil national. En cas de flagrant délit, les autorités doivent aviser le président du Conseil national et lever l'arrestation ou ajourner les poursuites jusqu'à la fin de la législature si le Conseil national le demande. La Constitution ne fait que restreindre l'exception de flagrant délit au cas de crime. Quant aux membres du Conseil fédéral, ils jouissent pendant toute la durée de leurs fonctions de l'immunité des membres de la Diète qui les a délégués, immunité qui d'après la Constitution est la même que celle des membres du Conseil national. Les membres du Conseil fédéral ne jouissant pas de l'immunité en tant que tels, mais en tant que délégués d'une Diète, et cela même s'ils ne font pas partie de cette Diète, les autorités pour arrêter ou poursuivre l'un d'eux, devront obtenir le consentement de la

Diète qui l'a délégué et non celui du Conseil fédéral.

A côté de cette immunité personnelle, il y a une immunité particulière qui résulte de la première, ainsi que de la publicité des séances des Chambres, et qui consiste dans le fait que la reproduction authentique des paroles prononcées au cours des débats publics des Chambres et de leurs commissions ne fait encourir aucune responsabilité à son auteur. Si, par exemple, un membre de l'une des Chambres a, au cours d'une séance publique, tenu des propos injurieux pour un tiers sans voir jouer sa responsabilité, une personne qui aura rapporté ses paroles authentiquement ne pourra être poursuivie pour diffamation.

La Constitution fédérale ne connaît que fort peu d'incompatibilités. Il y a incompatibilité entre le mandat de membre du Conseil national et celui de membre du Conseil fédéral, entre le mandat de membre du Conseil national ou du Conseil fédéral et les fonctions de président fédéral, de président de la Cour des Comptes, de président, de vice-président, de huit des membres et de quatre des suppléants de la Cour constitutionnelle (§ 1, 2^e alinéa, disposition constitutionnelle de la loi fédérale du 13 juillet 1921 sur l'organisation et la procédure de la Cour constitutionnelle). Les fonctionnaires publics, y compris les membres de l'armée, n'ont pas besoin d'un congé pour exercer leur mandat au Conseil national ou au Conseil fédéral et s'ils sont candidats, le temps libre nécessaire doit leur être accordé.

§ 3. — *La procédure législative.*

Les lois prennent naissance au Conseil national qui a ainsi une priorité qui, chez nous, n'appartient à la Chambre des Députés qu'en matière financière. Cette prérogative extrêmement importante du Conseil national suffit à marquer la situation inférieure du Conseil fédéral. Les lois peuvent résulter : 1° D'une proposition d'un membre du Conseil national signée, comme l'exige le règlement, par au moins dix membres, y compris l'auteur de la proposition, ou d'une proposition d'une commission élue par le Conseil national. 2° D'un projet du Gouvernement fédéral. 3° D'une proposition du Conseil fédéral transmise par le Gouvernement fédéral. Le Conseil fédéral participe donc à l'initiative des lois par l'intermédiaire du Gouvernement fédéral qui a l'obligation de déposer la proposition du Conseil fédéral devant le Conseil national mais reste libre de soutenir un point de vue différent. 4° De l'initiative populaire. Toute proposition faite en forme de projet de loi et présentée par 200.000 électeurs ou par la moitié des électeurs dans trois Pays doit être déposée par le Gouvernement fédéral devant le Conseil national.

La procédure législative n'est pas fixée par la Constitution, mais par la loi-règlement et par le règlement autonome. Les projets de loi sont soumis à trois lectures, les deux dernières se faisant après rapport d'une commission. Le Conseil national ne peut délibérer valablement que si le tiers de ses membres est

présent; ses résolutions sont prises à la majorité absolue des voix exprimées lorsque la Constitution n'en dispose pas autrement. La Constitution exige un quorum de la moitié des membres pour certaines résolutions prises à la majorité absolue des voix exprimées; il en est ainsi lorsqu'il s'agit de renouveler une résolution de loi à laquelle le Conseil fédéral s'est opposé, de voter la loi de dissolution du Conseil national, de refuser la confiance à un ou plusieurs membres du Gouvernement fédéral et de les mettre en accusation, ainsi que les organes qui leur sont assimilés au point de vue de la responsabilité. Un quorum de la moitié des membres est encore nécessaire, mais avec de plus une majorité spéciale de deux tiers des voix exprimées pour la loi-règlement du Conseil national, les lois constitutionnelles, les dispositions constitutionnelles, c'est-à-dire les paragraphes ou alinéas de paragraphes que renferment les lois simples, et l'approbation des traités qui modifient les lois constitutionnelles. Les lois et les dispositions constitutionnelles doivent toujours être expressément désignées comme telles (1). Les séances sont publiques, mais le Conseil national peut décider qu'elles seront secrètes sur la demande de

(1) Art. 44, 1^{re} al. — Les lois constitutionnelles ou les dispositions constitutionnelles contenues dans les lois simples ne peuvent être résolues par le Conseil national qu'en présence de la moitié des membres et avec une majorité des deux tiers des voix exprimées; elles sont à désigner comme telles (loi constitutionnelle, disposition constitutionnelle).

son président ou du cinquième de ses membres et après éloignement des auditeurs.

Lorsque le Conseil national a voté une résolution de loi, son président la remet au chancelier fédéral qui la transmet au Conseil fédéral. Celui-ci a un droit de veto suspensif, il peut s'opposer à une résolution votée par le Conseil national dans les huit semaines qui suivent le dépôt de cette résolution sur son bureau. L'opposition du Conseil fédéral doit être motivée et est communiquée au Conseil national par le chancelier fédéral. Elle a pour effet de contraindre le Conseil national à une seconde délibération pour laquelle le quorum est, non plus du tiers, mais de la moitié des membres. Si le Conseil national maintient sa résolution première, elle doit être promulguée et publiée. Il en est de même lorsque le Conseil fédéral ne fait pas d'opposition motivée dans le délai de huit semaines ou, si pour hâter l'aboutissement de la loi, il décide, avant l'expiration de ce délai, de ne pas s'opposer à la résolution. Le Conseil fédéral n'a jusqu'ici que très rarement fait usage de son droit de veto suspensif et a généralement décidé, avant l'expiration du délai de huit semaines, de ne pas s'opposer aux résolutions votées par le Conseil national. Si, à la suite de l'opposition du Conseil fédéral, le Conseil national modifie son texte premier, la résolution ainsi modifiée peut être l'objet d'une nouvelle opposition du Conseil fédéral, mais celle-ci ne doit pas se rapporter à la modification de texte faite par le Conseil national.

Le Conseil fédéral ne peut s'opposer aux résolutions du Conseil national relatives à la loi-règlement du Conseil national, à la dissolution du Conseil national, au consentement du budget fédéral, au règlement des comptes, à l'émission ou à la conversion des emprunts fédéraux ou à la disposition des biens fédéraux. Son consentement est par contre nécessaire lorsqu'il s'agit de modifier l'article 35 de la loi constitutionnelle de l'Etat fédéral relatif à sa composition ; le vote de la modification projetée doit alors réunir la majorité absolue des membres, comme à l'ordinaire et, en outre, la majorité des représentants de quatre Pays. D'autre part, lorsqu'il s'agit d'une matière dont le législatif sur les principes appartient à l'autorité fédérale, le législatif d'application et l'exécutif aux Pays, la résolution de loi sur les principes votée par le Conseil national ne peut fixer, pour l'établissement de la loi d'application, un délai inférieur à six mois ou supérieur à une année qu'avec le consentement du Conseil fédéral.

Les résolutions du Conseil fédéral doivent être votées en présence du tiers des membres et à la majorité absolue, des voix exprimées. La Constitution exige toutefois, outre le quorum du tiers des membres et la majorité absolue, la majorité des représentants de quatre Pays pour une modification à l'article 35 relatif à la composition du Conseil fédéral, un quorum de la moitié des membres avec une majorité spéciale des deux tiers pour le vote du règlement du Conseil fédéral et pour le consentement à la dissolution d'une Diète par le prési-

dent fédéral. Les séances du Conseil fédéral, publiques en principe, peuvent être rendues secrètes, conformément à son règlement, c'est-à-dire sur la demande de son président ou du cinquième de ses membres et après éloignement des auditeurs.

Avant la promulgation de la loi par le président fédéral, le peuple qui déjà collabore directement au législatif par l'initiative populaire peut encore y participer grâce au referendum. Celui-ci est obligatoire pour toute modification d'ensemble à la Constitution fédérale, facultatif pour toute modification partielle ou en matière législative proprement dite. La distinction entre une modification d'ensemble et une modification partielle à la Constitution peut prêter à controverses ; il semble qu'on puisse dire qu'il y aura modification d'ensemble lorsqu'on touchera aux bases fondamentales de l'Etat, telles que la forme du gouvernement et l'organisation fédérative ou encore lorsqu'on remplacera la loi constitutionnelle de l'Etat fédéral, avec ou sans les autres lois constitutionnelles, par une ou plusieurs lois constitutionnelles leur apportant des changements importants. Le référendum facultatif peut être provoqué par une proposition du tiers des membres du Conseil national ou du Conseil fédéral s'il s'agit d'une loi constitutionnelle et par une résolution du Conseil national ou une proposition de la majorité de ses membres s'il s'agit d'une loi simple (1). Le référendum est

(1) Art. 43. — Toute résolution de loi du Conseil national doit être soumise au referendum avant sa promulgation

ordonné par le président fédéral qui ne peut pas, toutefois, l'ordonner de sa propre autorité et faire ainsi appel au pays, les constituants autrichiens n'ayant pas voulu porter atteinte à la toute-puissance du Parlement ; c'est d'ailleurs pour cette même raison qu'une fraction déterminée du peuple fédéral ne peut provoquer le referendum facultatif. Sont électeurs tous les ressortissants fédéraux électeurs au Conseil national. Le vote a lieu à la majorité absolue des voix valablement exprimées et le résultat doit en être publié officiellement.

Après avoir été discutée par le Conseil national, puis par le Conseil fédéral et avoir été soumise, au besoin, au référendum, la loi est promulguée par le président fédéral sur la proposition du chancelier fédéral et contresignée par ce dernier ainsi que par le ministre fédéral compétent. Le président fédéral ne peut refuser sa signature que s'il estime que la loi n'a pas été faite dans les formes constitutionnelles : le quorum exigé n'ayant pas été réuni, par exemple. Le droit de

par le président fédéral lorsque le Conseil national le décide ou la majorité des membres du Conseil national le demande.

Art. 44, 2^e alinéa. — Toute modification d'ensemble à la Constitution fédérale doit être soumise au referendum du peuple fédéral tout entier après la fin de la procédure indiquée à l'article 42, mais avant la promulgation par le président fédéral, une modification partielle seulement lorsque le tiers du Conseil national ou du Conseil fédéral le demande.

veto suspensif que possédait le Gouvernement en vertu de la loi du 14 mars 1919 sur le Gouvernement d'Etat a donc disparu au profit du Conseil fédéral. Quant à la nécessité de deux contreseings, il n'est guère possible de la justifier, le second étant tout à fait superflu. La loi est publiée au Bulletin des lois fédéral par le chancelier fédéral avec mention de la résolution du Conseil national, ce qui se traduit, en pratique, par la formule d'introduction : « Le Conseil national a résolu » et, s'il y a eu referendum, avec mention du résultat. La collaboration du Conseil fédéral est donc, même dans les cas où la Constitution exige le consentement de cet organe, toujours passée sous silence dans la publication. Les lois reçoivent un titre conforme à leur contenu et dont fait aussi partie leur date qui est, non pas le jour de la publication comme la logique le voudrait, mais le jour du vote en troisième lecture par le Conseil national. Elles entrent en vigueur, lorsqu'il n'en est pas expressément disposé autrement, le lendemain du jour où le numéro du Bulletin des lois fédéral qui contient la publication a paru et a été expédié et leur domaine d'application s'étend, sauf dispositions spéciales, au territoire fédéral tout entier. L'article 49, 2^e alinéa, prévoit l'établissement d'une loi fédérale sur le Bulletin des lois fédéral. Cette loi est intervenue le 7 décembre 1920. Elle soumet à la publication dans le Bulletin des lois fédéral non seulement les résolutions de lois votées par le Conseil national, mais encore notamment les résolutions de l'Assemblée fédérale, les décisions du président fédé-

ral, les ordonnances du Gouvernement fédéral et des ministres fédéraux, les traités qui doivent être approuvés par le Conseil national, les autres traités pouvant être publiés, sans que cette formalité soit exigée.

§ 4. — *Participation du Conseil national et du Conseil fédéral à l'exécutif fédéral.*

Outre le vote en forme de loi du budget et du règlement des comptes par le Conseil national, les Chambres participent à l'exécutif fédéral par le rôle qu'elles jouent dans la nomination de certains organes exécutifs. C'est ainsi que le Conseil national élit le Gouvernement fédéral, le président de la Cour des Comptes, le président, le vice-président et la moitié des membres de la Cour constitutionnelle, que le Conseil fédéral élit la seconde moitié des membres de la Cour constitutionnelle et donne son assentiment à la nomination du vice-président et de la moitié des membres de la Cour administrative.

Les Chambres collaborent aussi à la conclusion des traités. Tous les traités politiques, les autres seulement s'ils modifient les lois, sont soumis à l'approbation du Conseil national dont la résolution d'approbation est transmise au Conseil fédéral et traitée par celui-ci comme une loi. Lorsqu'un traité modifie une loi constitutionnelle, la résolution d'approbation du Conseil national doit être votée dans les conditions prévues par

la Constitution pour le vote des lois constitutionnelles, c'est-à-dire avec un quorum de la moitié des membres et une majorité des deux tiers des voix exprimées. La Constitution considère les traités comme une source du droit interne et c'est pour ne pas porter atteinte aux prérogatives du Parlement qu'elle les soumet à l'approbation du Conseil national lorsqu'ils modifient les lois simples ou constitutionnelles en vigueur. Les traités soumis à l'approbation du Conseil national sont publiés, comme les lois, au Bulletin des lois fédéral, par le chancelier fédéral; toutefois, à la différence des lois, ils ne peuvent jamais être soumis au referendum.

Les Chambres exercent un contrôle politique sur le Gouvernement fédéral et sur les ministres fédéraux par des questions, des interpellations ou des résolutions exprimant leurs vœux. De plus, le Conseil national peut instituer des commissions d'enquête auxquelles les tribunaux et toutes les autres autorités sont tenus de produire les pièces et documents demandés.

Le Conseil national participe également à l'exécutif par l'intermédiaire de sa Commission principale. Outre le rôle attribué à cet organe dans l'élection du Gouvernement fédéral et du président de la Cour des Comptes, ainsi que dans la nomination du président et de la moitié des membres de la Cour administrative qui est soumise à son assentiment, la Constitution fédérale prévoit que des lois fédérales pourront disposer que certaines ordonnances ne seront rendues par le Gouvernement fédéral qu'en accord avec la Commission principale.

Le Conseil national intervient, enfin, dans l'établissement des tarifs des chemins de fer, des postes, télégraphes et téléphones, dans la fixation du prix des objets provenant des monopoles et des traitements des personnes employées d'une façon permanente dans les exploitations fédérales.

SECTION III

L'exécutif fédéral.

§ 1. — *Le président fédéral.*

A l'inverse de la Constitution provisoire qui confiait les fonctions de chef de l'Etat au président de l'Assemblée nationale, la Constitution fédérale crée un chef de l'Etat, le président fédéral. Comme on craignait que l'autorité d'un président fédéral élu directement par le peuple puisse contrebalancer celle du Parlement et que, d'autre part, les milieux fédéralistes s'opposaient à l'élection par le seul Conseil national, on décida de faire élire le président fédéral par le Conseil national et le Conseil fédéral réunis en Assemblée fédérale. Le président fédéral est élu au scrutin secret pour quatre ans, il n'est rééligible immédiatement qu'une fois. Ainsi se trouve consacré dans la Constitution fédérale ce qui n'est aux Etats-Unis qu'un usage traditionnel depuis Washington. Le grand fondateur de la République américaine ayant refusé une troisième présidence, on a depuis considéré aux Etats-Unis que nul ne devait être élu président plus de deux fois consécutives. Ne peut être élu président fédéral qu'un électeur au Conseil national ayant atteint l'âge de 35 ans avant le 1^{er} janvier de l'année de l'élection. Les membres des maisons régnantes ou des

familles ayant autrefois régné sont inéligibles. On déclare élu le candidat qui a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, les scrutins étant répétés jusqu'à ce qu'une majorité se dégage. Le président fédéral ne peut, durant l'exercice de ses fonctions, faire partie d'un corps représentatif de droit public : Conseil national, Conseil fédéral, Diète, Conseil municipal, et exercer d'autre profession.

Lors de son entrée en fonctions, le président fédéral prête devant l'Assemblée fédérale le serment suivant : « Je jure d'observer fidèlement la Constitution et toutes les lois de la République et de remplir mon devoir de mon mieux et en toute conscience », (article 12).

Le président fédéral a des attributions variées, mais qui, sauf en matière diplomatique, ne présentent pas d'importance véritable parce qu'elles n'en ont pas en elles-mêmes ou parce qu'elles sont exercées dans des conditions telles que le pouvoir propre du président fédéral est à peu près inexistant. A l'égard des corps représentatifs, il convoque le Conseil national dans les trente jours qui suivent son élection et peut le convoquer, pour la durée de circonstances extraordinaires, dans un autre lieu que Vienne ; il fixe, après chaque recensement général, le nombre des représentants que chaque Diète doit envoyer au Conseil fédéral ; il convoque l'Assemblée fédérale lorsqu'il n'est pas partie ; il dissout les Diètes avec le consentement du Conseil fédéral. En matière législative, il ordonne le referendum et promulgue les lois fédérales. En matière diplomatique, il représente la République à l'extérieur,

reçoit et accrédite les agents diplomatiques, accorde l'exequatur aux consuls étrangers, nomme les représentants consulaires à l'étranger, conclut les traités, sauf à autoriser le Gouvernement fédéral ou les membres compétents de celui-ci à conclure les traités qui ne sont pas soumis à l'approbation du Conseil national, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas politiques et ne modifient pas les lois en vigueur. Il reçoit le serment des membres du Gouvernement fédéral avant leur entrée en fonctions et dresse leurs actes de nomination en date du jour de la prestation de serment sous le contrescing du nouveau chancelier ; il confie l'intérim d'un ministre momentanément empêché à un autre ministre ou à un fonctionnaire supérieur d'une administration fédérale ; en cas de retraite du Gouvernement, il confie l'expédition des affaires jusqu'à la formation régulière du nouveau Gouvernement à des membres du Gouvernement qui se retire ou à des fonctionnaires supérieurs des administrations fédérales sous la présidence de l'un d'eux ; il a les mêmes droits s'il ne s'agit que de la retraite d'un ou plusieurs membres du Gouvernement ; il relève le Gouvernement ou certains de ses membres de leurs fonctions sur leur demande ou si le Conseil national a refusé sa confiance. A l'égard des Gouvernements de Pays, il reçoit le serment du gouverneur. En matière judiciaire, il a le droit de grâce et peut remettre ou commuer les peines, annuler les effets juridiques des condamnations et arrêter l'instruction d'une affaire pénale, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'une plainte déposée par une partie civile. Le

Président fédéral nomme les fonctionnaires fédéraux, y compris les officiers, mais à la faculté de déléguer son droit de nomination aux ministres fédéraux compétents pour certaines catégories de fonctionnaires et au président de la Cour des Comptes pour certains fonctionnaires de la Cour des Comptes. Il accorde des titres officiels aux fonctionnaires, crée et accorde des titres professionnels. Enfin, il légitime les enfants naturels sur la requête des parents.

Le président fédéral ne peut agir que sur la proposition du Gouvernement fédéral ou du ministre autorisé par ce dernier, à moins que la Constitution n'en dispose autrement. Les articles 25 et 100 de la loi constitutionnelle de l'Etat fédéral qui stipulent que le président fédéral doit agir sur la proposition du Gouvernement fédéral, sont donc d'une rédaction défectueuse puisqu'ils peuvent porter à croire que, dans tous les autres cas, le président fédéral agit *motu proprio*. Le président fédéral n'est pas tenu, sauf pour la promulgation des lois et pour la signature des actes de nomination des membres du gouvernement fédéral, de souscrire à une proposition que lui présente le Gouvernement fédéral; il peut toujours s'y opposer et refuser, par exemple, de conclure un traité ou de procéder à une nomination. Après avoir posé ce principe que le président fédéral agit sur la proposition du Gouvernement fédéral ou du ministre autorisé par ce dernier, la Constitution ajoute que la loi peut lier la proposition du Gouvernement fédéral ou du ministre à des propositions émanant

d'autres organes ; en pratique, ce cas ne se présente que pour les nominations. Tous les actes du président fédéral doivent être contresignés par le chancelier fédéral ou le ministre fédéral compétent, la promulgation des lois nécessitant, toutefois, ces deux contre-seings.

Le président fédéral est responsable de ses actes devant l'Assemblée fédérale qui peut le mettre en accusation devant la Cour constitutionnelle par une résolution votée avec un quorum de la moitié des membres de chacune des Chambres et une majorité des deux tiers des voix exprimées. Ce quorum calculé pour chacune des Chambres, laisse subsister à cet égard leur individualité, ce qui est une atteinte au principe de l'individualité propre de l'Assemblée fédérale. Mais, pour que l'Assemblée fédérale se réunisse, il faut que le Conseil national ou le Conseil fédéral décident au préalable qu'elle sera convoquée par le chancelier fédéral pour mettre le président fédéral en accusation. Nous verrons en étudiant la compétence de la Cour constitutionnelle, quelle est l'étendue de la responsabilité présidentielle.

Le président fédéral jouit de l'immunité. Il ne peut être poursuivi que du consentement de l'Assemblée fédérale convoquée par le chancelier fédéral sur un vote du Conseil national auquel les autorités doivent adresser leur demande de poursuites. Il y a donc une sorte de contrôle préalable du Conseil national qui examine et apprécie le sérieux des motifs allégués. Le Conseil fédéral est ici placé sur un pied inférieur.

L'immunité présidentielle diffère de l'immunité parlementaire en ce que le président fédéral ne peut jamais être arrêté sans autorisation de l'Assemblée fédérale même en cas de flagrant délit en matière criminelle.

§ 2. — *Le Gouvernement fédéral.*

Les affaires de l'administration supérieure que la Constitution n'attribue pas expressément au président fédéral sont de la compétence du Gouvernement fédéral. Celui-ci se compose d'un chancelier qui le préside, d'un vice-chancelier qui supplée, au besoin, le chancelier et de ministres. Les ministres peuvent être assistés et même représentés devant le Parlement par des secrétaires d'Etat qui ne sont pas membres du Gouvernement fédéral et ne sont pas soumis à la responsabilité ministérielle. Chaque secrétaire d'Etat est subordonné à son ministre et lié par les instructions de celui-ci.

Les membres du Gouvernement fédéral et les secrétaires d'Etat sont élus comme l'étaient les membres du Gouvernement d'Etat et les sous-secrétaires d'Etat en vertu de la loi du 14 mars 1919 sur le Gouvernement d'Etat. Ils sont élus par le Conseil national au scrutin nominal et à la majorité absolue sur une proposition d'ensemble de la Commission principale. En pratique, et afin de laisser au Gouvernement fédéral toute l'homogénéité désirable, la Commission principale charge son président de confier à une personnalité le soin de former une combinaison ministérielle et c'est cette

combinaison ministérielle que la Commission principale soumet au Conseil national. La Constitution ne prévoit rien pour le cas où l'élection du Gouvernement fédéral ne pourrait avoir lieu par suite de l'impossibilité de réunir une majorité. Ce cas s'était déjà produit en juin 1920 et avait provoqué le vote de la loi du 6 juillet 1920 qui instituait un Gouvernement à représentation proportionnelle des partis. Cette loi ne devant pas passer dans la Constitution fédérale, le professeur Kelsen proposa, au cours des travaux préparatoires, qu'en cas d'élection impossible par défaut de majorité, le Gouvernement fût nommé par le président fédéral, mais cette suggestion fut repoussée, car on désirait ne pas renforcer la situation du président fédéral. Pour être élu, il faut être éligible au Conseil national, mais il n'est pas nécessaire d'en être membre. Lorsque le Conseil national n'est pas réuni, le Gouvernement fédéral est nommé provisoirement par la Commission principale, ce choix devant être confirmé par le Conseil national dès sa réunion. Cette dernière condition n'était pas exigée par la loi du 14 mars 1919 sur le Gouvernement d'Etat.

Les membres du Gouvernement fédéral et les secrétaires d'Etat prêtent serment entre les mains du président fédéral avant d'entrer en fonctions. Les actes de nomination sont dressés par le président fédéral en date du jour de la prestation de serment et contresignés par le nouveau chancelier qui contresigne ainsi sa propre nomination. L'élection partielle d'un ou

plusieurs membres du Gouvernement ou secrétaires d'Etat a lieu dans les mêmes conditions (1).

Si l'on examine de près les conditions dans lesquelles se fait l'élection du Gouvernement fédéral par le Conseil national, on constate que ce mode de nomination ne diffère pas sensiblement de celui employé en France. En effet, l'élection se résout en une nomination du chancelier faite par le président de la Commission principale en accord avec ses collègues de la Commission et en une nomination des ministres faite par le chancelier en accord avec la Commission principale et, en particulier, avec son président, l'élection par le Conseil national ayant lieu *in globo* n'est que la ratification de ces différentes nominations. Or, en France, le président de la République, après avoir consulté les principales personnalités parlementaires, choisit le chef du Gouvernement et celui-ci choisit à son tour ses

(1) Article 70. — Le Gouvernement fédéral est élu par le Conseil national au scrutin uninominal sur une proposition d'ensemble faite par la Commission principale.

Ne peut être élu au Gouvernement fédéral que celui qui est éligible au Conseil national ; les membres du Gouvernement fédéral peuvent ne pas appartenir au Conseil national.

Si le Conseil national n'est pas réuni, le Gouvernement fédéral est nommé provisoirement par la Commission principale ; l'élection doit avoir lieu aussitôt que le Conseil national se réunit.

Les dispositions des alinéas 1 à 3 trouvent application pour la nomination d'un ou plusieurs membres du Gouvernement fédéral

collaborateurs en tenant compte des vœux exprimés par le président de la République et par les chefs des différents groupes sur lesquels il compte s'appuyer. Ainsi, en Autriche, le président de la Commission principale a le rôle du président de la République en France, ce qui procède de l'une des directives des constituants autrichiens : réduire le plus possible les fonctions du chef de l'Etat à des fonctions purement représentatives, la Commission principale remplace les principaux chefs parlementaires et l'élection par le Conseil national correspond parfaitement au vote des Chambres sur la déclaration ministérielle en France. Avec cette restriction que le président de la Commission principale ne bénéficiant pas de la situation prééminente d'un chef de l'Etat, arbitre impartial placé au-dessus des partis, n'a pas vis-à-vis des membres de la Commission la liberté d'action relative du président de la République française vis-à-vis des personnalités politiques consultées, l'analogie des deux systèmes est assez frappante et on peut dire que l'élection du Gouvernement fédéral par le Conseil national n'est qu'une manière d'affirmer la suprématie du législatif sur l'exécutif et de démontrer qu'en Autriche la séparation des pouvoirs à presque disparu au profit du législatif. Mais, outre que le système français est plus souple et plus pratique, le système de l'élection du Gouvernement est parfois dangereux. Il peut advenir, en effet, que, par suite de l'impossibilité d'obtenir une majorité, l'élection ne puisse avoir lieu. La Constitution ne prévoyant pas, soit la formation d'un

Gouvernement à représentation proportionnelle des différents partis, solution d'ailleurs éminemment critiquable parce qu'un tel Gouvernement serait empêché par ses discussions intestines de décider et d'agir rapidement, soit la nomination du Gouvernement par le président fédéral, on se trouve en présence d'une inconnue redoutable. Le système français présente l'avantage de permettre au chef de l'Etat de former un Cabinet d'affaires et de transition.

Si un ministre est dans l'impossibilité momentanée d'exercer ses fonctions, le président fédéral peut le faire suppléer par un autre ministre ou par un fonctionnaire supérieur d'une administration fédérale. Ce suppléant est soumis à la responsabilité ministérielle.

Les fonctions du Gouvernement fédéral ou d'un de ses membres cessent à la suite d'un vote de refus de confiance du Conseil national. La Constitution prend des précautions pour que ce vote ne soit pas obtenu par surprise, elle exige un quorum de la moitié des membres et permet que le scrutin soit ajourné au second jour ouvrable sur la demande du cinquième des membres, un nouvel ajournement ne pouvant, toutefois, résulter que d'une résolution votée par le Conseil national. Le Gouvernement fédéral ou un de ses membres peuvent aussi être relevés de leurs fonctions par le président fédéral, soit sur leur demande, soit dans les cas déterminés par la loi, c'est-à-dire à la suite d'une condamnation judiciaire entraînant la perte des fonctions publiques ou d'une

condamnation à l'éloignement du pouvoir prononcée par la Cour constitutionnelle en application de la loi sur la responsabilité des ministres.

Lorsque le Gouvernement fédéral se retire, le Président fédéral confie l'expédition des affaires courantes jusqu'à la formation du nouveau Gouvernement à l'ancien Gouvernement ou à des fonctionnaires supérieurs des administrations fédérales, l'un d'eux assumant la présidence du Gouvernement par intérim. Il en est de même s'il ne s'agit que d'un ou plusieurs membres du Gouvernement. Il ne faut pas confondre ce droit donné au président fédéral avec celui, qui lui a été refusé, de nommer le Gouvernement dans le cas où l'élection par le Conseil national serait impossible par défaut de majorité. En effet, la tâche du Gouvernement démissionnaire ou des fonctionnaires chargés de l'expédition des affaires courantes est censée ne devoir durer que fort peu de temps et être exclusive de toute initiative gouvernementale véritable alors qu'un Cabinet d'affaires peut faire œuvre de Gouvernement et, sauf à écarter les questions purement politiques, prendre des initiatives importantes, ce qui est absolument nécessaire dans le cas d'une crise de majorité pouvant durer fort longtemps. Si le Gouvernement est démissionnaire, le président fédéral lui confiera l'expédition des affaires courantes, mais si l'élection d'un nouveau Gouvernement ne peut aboutir, on se trouvera en présence de l'inconnu et c'est alors qu'aurait dû intervenir le droit pour le président fédéral de nommer un Cabinet d'affaires.

Chacun des membres du Gouvernement fédéral est, en principe, chargé de la direction d'un ministère, le chancelier dirigeant la Chancellerie qui est assimilable à un ministère. La loi constitutionnelle de l'Etat fédéral laisse à une loi fédérale le soin de déterminer le nombre, la compétence et l'organisation des ministères. Ces ministères sont actuellement les suivants : 1° Intérieur et Instruction publique ; 2° Finances ; 3° Affaires étrangères ; 4° Armée ; 5° Commerce, Métiers, Industrie et Travaux publics ; 6° Agriculture et Forêts ; 7° Communications ; 8° Justice ; 9° Administration sociale. Il y a des exceptions à la règle que les membres du Gouvernement fédéral sont chargés de la direction d'un ministère. D'une part, le chancelier et les ministres peuvent exceptionnellement se voir confier la direction d'un second ministère et, d'autre part, des ministres sans portefeuille peuvent être nommés dans des cas particuliers. Les membres du Gouvernement fédéral ou leurs représentants peuvent prendre part aux délibérations du Conseil national, du Conseil fédéral, de l'Assemblée fédérale et des commissions de ces corps représentatifs. Toutefois, ils ne peuvent prendre part aux délibérations de la Commission principale que sur une invitation particulière. Ils doivent toujours être entendus quand ils le demandent, mais, par contre, le Conseil national, le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale et leurs commissions, peuvent demander leur présence.

Les membres du Gouvernement fédéral sont responsables devant le Conseil national qui peut les mettre

en accusation devant la Cour constitutionnelle pour violation de la loi et cela par une résolution votée en présence de la moitié des membres. Il faut distinguer cette responsabilité pénale de la responsabilité, dite politique, qui joue par un vote de refus de confiance du Conseil national. Il est à remarquer que les membres du Gouvernement fédéral ne sont jamais responsables, que ce soit politiquement ou pénalement, devant le Conseil fédéral.

§ 3. — *L'Armée fédérale.*

La loi constitutionnelle de l'Etat fédéral en traitant de l'exécutif fédéral, consacre trois articles à l'armée fédérale. Celle-ci est destinée à la défense des frontières de la République et, sur la demande du pouvoir civil légal, à la défense des institutions constitutionnelles, au maintien de l'ordre et de la sûreté intérieurs, à prêter secours contre les forces de la nature et en cas d'accidents d'une étendue extraordinaire. Le Conseil national dispose de l'armée, en principe, mais il n'en dispose directement que dans les cas qui lui sont réservés par la loi sur l'armée du 18 mars 1920 : appel de la réserve par suite de circonstances extraordinaires et ajournement de la libération des troupes, malgré service accompli, lorsque la République est en danger. Dans les autres cas, le Gouvernement ou le ministre de l'Armée, dans la limite des pouvoirs qui lui sont accordés par le Gouvernement, disposent de l'armée.

SECTION IV

Le législatif et l'exécutif des Pays.

L'organisation administrative.

§ 1. — *Le législatif des Pays.*

La loi constitutionnelle de l'Etat fédéral pose, dans son chapitre IV, les principes sur lesquels doivent être basées les Constitutions de Pays.

En ce qui concerne le législatif des Pays, la Constitution fédérale prescrit le système unicaméral. Le législatif est exercé par une Diète dont les membres sont élus au suffrage égal, direct, personnel, secret et selon le principe de la représentation proportionnelle, par tous les citoyens fédéraux des deux sexes domiciliés dans le Pays et auxquels la loi électorale de Pays donne le droit de vote. Celle-ci ne doit d'ailleurs pas restreindre l'électorat et l'éligibilité plus que ne le fait la loi électorale pour le Conseil national ; elle peut, par contre, l'élargir en supprimant ou en adoucissant certaines des conditions imposées par la loi électorale pour le Conseil national, par exemple, en abaissant l'âge fixé pour l'électorat ou pour l'éligibilité. Les électeurs exercent leur droit de vote dans des circonscriptions entre lesquelles les mandats sont répartis proportionnellement au nombre des ressortissants fédéraux. Les membres de la Diète jouissent de la même immunité personnelle que les membres du

Conseil national. De plus, la reproduction authentique des paroles prononcées au cours des débats publics de la Diète et de ses commissions ne fait encourir aucune responsabilité à son auteur.

Pour faire une loi de Pays, il faut une résolution de la Diète promulguée et contresignée dans les conditions déterminées par la Constitution de Pays et publiée au Bulletin des lois du Pays par le gouverneur. Quant aux lois constitutionnelles de Pays, elles doivent être votées par la Diète avec un quorum de la moitié des membres et une majorité des deux tiers des voix exprimées.

Le Gouvernement fédéral joue un certain rôle dans le législatif des Pays. Toutes les résolutions de lois doivent être communiquées, immédiatement après leur vote par la Diète et avant leur publication, au ministre fédéral compétent par le gouverneur. Le Gouvernement fédéral peut, dans les huit semaines qui suivent la réception de la communication par le ministre fédéral compétent, s'opposer, en motivant son acte, aux résolutions qui lèsent les intérêts fédéraux. La résolution ne peut alors être publiée que si la Diète renouvelle son vote en présence de la moitié de ses membres. La publication n'est possible avant l'expiration du délai d'opposition que si le Gouvernement fédéral y consent expressément. Le Gouvernement fédéral a d'ailleurs des moyens d'action plus efficaces dans deux cas particuliers. D'abord, en ce qui concerne les résolutions de lois relatives aux impôts de Pays et aux impôts communaux (loi constitutionnelle de finances

du 3 mars 1922), il ne suffit pas, pour que la résolution puisse être publiée, que la Diète renouvelle son premier vote avec un quorum de la moitié des membres. Il faut encore qu'une commission permanente composée de membres du Conseil national et du Conseil fédéral décide que l'opposition du Gouvernement fédéral ne sera pas maintenue, sinon celle-ci prend le caractère d'un veto absolu. Ensuite, lorsque l'application d'une loi de Pays nécessite la collaboration de l'autorité fédérale, elle ne peut être publiée sans le consentement du Gouvernement fédéral. La Constitution provisoire exigeait dans ce cas le contreseing du secrétaire d'Etat compétent ou du chancelier d'Etat, la Diète pouvant, toutefois, passer outre à un refus de contreseing motivé du Gouvernement d'Etat en maintenant sa résolution première. D'autre part, le Gouvernement fédéral peut faire abroger les lois de Pays inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle. La Constitution provisoire ne lui permettait d'exercer ce droit qu'à l'égard des résolutions de lois des Pays non publiées.

Le président fédéral peut dissoudre les Diètes avec le consentement du Conseil fédéral qui doit être donné en présence de la moitié des membres et à la majorité des deux tiers des voix exprimées, les représentants de la Diète dont la dissolution est proposée ne prenant pas part au vote. Si une Diète est dissoute, les élections doivent avoir lieu dans les trois semaines et la nouvelle Diète doit être convoquée dans les quatre semaines qui suivent le jour du scrutin.

§ 2. — *L'exécutif des Pays.*

L'organe exécutif des Pays est le Gouvernement de Pays qui est élu par la Diète de la même façon que le Gouvernement fédéral est élu par le Conseil national. De même que les membres du Gouvernement fédéral peuvent ne pas appartenir au Conseil national, mais doivent y être éligibles, les membres du Gouvernement de Pays peuvent ne pas appartenir à la Diète, mais doivent y être éligibles. Le Gouvernement de Pays comprend le gouverneur du Pays ou Landeshauptmann qui le préside, les suppléants de celui-ci et un certain nombre de membres. Le gouverneur et les autres membres du Gouvernement de Pays prêtent serment d'observer la Constitution fédérale avant leur entrée en fonctions, le premier entre les mains du président fédéral, les autres entre les mains du gouverneur.

Les Pays ont, en ce qui concerne l'exécutif, une compétence propre ou *autonome* et une compétence *déléguée*. Dans le premier cas, le Gouvernement de Pays est l'organe exécutif supérieur. Dans le second, le Pays n'est représenté que par le gouverneur qui est lié aux instructions du Gouvernement fédéral et des différents ministres fédéraux, la hiérarchie administrative s'étendant alors jusqu'aux ministres fédéraux compétents, à moins qu'il n'en soit disposé autrement par des lois fédérales. Les autres organes des Pays ne sont subordonnés qu'au gouverneur et le Gouvernement fédéral ne peut agir sur eux que par l'intermédiaire de celui-ci. Le Gouvernement de Pays étant l'organe

supérieur en ce qui concerne la compétence autonome des Pays, ses membres, y compris le gouverneur, ne sont responsables que devant la Diète qui peut les mettre en accusation devant la Cour constitutionnelle par une résolution votée en présence de la moitié des membres. Quant au gouverneur qui exerce la compétence déléguée des Pays il est, en outre, responsable devant le Gouvernement fédéral qui peut le mettre en accusation devant la Cour constitutionnelle. Ainsi est obvié à l'inconvénient présenté par la solution qu'avait adoptée la Constitution provisoire, solution selon laquelle le Gouvernement de Pays tout entier était subordonné au Gouvernement fédéral et responsable devant lui, mais cela d'une façon purement théorique.

La direction des services administratifs du Gouvernement de Pays est confiée à un fonctionnaire versé dans le droit qui assiste, de plus, le gouverneur dans les affaires de l'administration fédérale médiate, c'est-à-dire dans les affaires qui ressortent de la compétence déléguée des Pays.

Les Pays ne peuvent conclure des accords entre eux que sur les affaires de leur compétence autonome et ils doivent les communiquer immédiatement au Gouvernement fédéral.

§ 3. — *L'administration dans les Pays, Communes territoriales et Communes locales.*

Entre le Gouvernement de Pays élu par la Diète et le Conseil municipal élu par la commune, la Constitu-

tion provisoire maintenait à la tête de l'administration de l'arrondissement un Bezirkshauptmann nommé par le pouvoir central. La loi constitutionnelle de l'Etat fédéral prévoit la transformation des arrondissements en communes territoriales, ce qui est une terminologie assez peu heureuse, et le remplacement du chef de l'arrondissement, du Bezirkshauptmann, par une représentation élue, mais elle ne pose que certains principes généraux (chapitre IV, section C, intitulée : Communes), et laisse le soin de compléter ces dispositions à une loi constitutionnelle fédérale qui ne sera elle-même qu'une loi sur les principes, des lois d'application devant être établies par le législatif des Pays. Jusque-là l'état de choses en vigueur subsistera. La loi constitutionnelle de l'Etat fédéral ne précise pas si les communes territoriales coïncideront avec les arrondissements actuels. Elle se contente de disposer que les villes dotées d'un statut propre, c'est-à-dire qui forment à elles seules un arrondissement, leur bourgmestre étant Bezirkshauptmann, deviendront des communes territoriales et que les communes locales ayant plus de 20.000 habitants pourront être transformées en communes territoriales sur leur demande, communes locales et communes territoriales coïncidant alors.

Les communes locales et les communes territoriales auront des représentations élues au scrutin égal, direct, personnel, secret et selon le principe de la représentation proportionnelle, par tous les ressortissants fédéraux domiciliés sur le territoire de la commune. La loi électorale sera faite par la Diète qui ne pourra

soumettre l'électorat et l'éligibilité à des conditions plus rigoureuses que celles imposées pour les élections à la Diète. La loi électorale pourra établir des circonscriptions entre lesquelles les délégués à élire seront répartis proportionnellement au nombre des ressortissants fédéraux. La circonscription électorale pour les élections à la représentation de la commune territoriale sera l'arrondissement judiciaire.

Les représentations des communes locales et des communes territoriales pourront élire parmi leurs membres, et selon le principe de la représentation proportionnelle, des commissions administratives particulières pour les différentes branches de l'administration qui pourront s'adjoindre des représentants des groupements professionnels ou d'intérêts lorsque des questions concernant ces groupements seront discutées.

Les services administratifs des communes seront dirigés par un fonctionnaire dont la loi constitutionnelle de l'Etat fédéral dit simplement qu'il devra être versé dans le droit, sans préciser s'il sera nommé ou élu, subordonné à la représentation municipale ou placé sur le même pied qu'elle.

Les attributions administratives des représentations municipales et de leurs commissions, ainsi que des services administratifs, seront fixées par le législatif fédéral et le législatif de Pays, chacun dans l'exercice de sa compétence constitutionnelle. L'article 120, § 3 de la loi constitutionnelle de l'Etat fédéral, garantit un minimum d'attributions aux communes locales ; ce

sont des attributions d'assistance, de voirie et de police.

SECTION V

Le pouvoir judiciaire.

La loi constitutionnelle de l'Etat fédéral rattache l'étude de l'organisation judiciaire à celle de l'exécutif fédéral, ce qui est critiquable puisque le pouvoir judiciaire présente bien en Autriche les caractères qui constituent le critérium généralement accepté de sa distinction d'avec l'exécutif : indépendance des juges et existence au sommet de la hiérarchie judiciaire d'une Cour suprême assurant l'unité de jurisprudence.

Les dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire ne diffèrent pas sensiblement de celles de la loi du 22 novembre 1918 sur le pouvoir judiciaire. La justice émane de l'autorité fédérale seule, ce qui est un caractère de centralisation pour un Etat fédéral, et est rendue au nom de la République. La composition et la compétence des tribunaux seront fixées par loi fédérale. Nul ne peut être soustrait à son juge ordinaire, c'est-à-dire à la juridiction que la loi rend compétente ; il y a là pour les parties une garantie de l'observation des règles légales de compétence. Des tribunaux d'exception ne peuvent être institués que dans les cas prévus par les lois sur la procédure pé-

nale et la justice militaire est supprimée, sauf en cas de guerre. La peine de mort est abolie dans la procédure ordinaire.

Les juges sont nommés, lorsque la Constitution n'en dispose pas autrement, par le président fédéral ou, en vertu d'une délégation de celui-ci, par le ministre fédéral compétent conformément à la proposition du Gouvernement fédéral. Le Gouvernement fédéral ou le ministre doivent, à cet effet, demander des propositions de nominations à des comités recrutés dans la magistrature, mais ils ne sont pas liés à ces propositions comme d'après la loi du 22 novembre 1918 sur le pouvoir judiciaire. Les propositions de nominations doivent comprendre, lorsqu'il y a assez de candidats, au moins trois personnes et s'il y a plus d'une place à pourvoir, au moins deux fois plus de personnes qu'il n'y a de juges à nommer. Elles doivent être présentées au ministre compétent et transmises par lui au Gouvernement fédéral.

La Constitution assure l'indépendance des juges en stipulant qu'ils ne peuvent être révoqués, ainsi que déplacés ou mis en inactivité contre leur volonté, qu'en vertu d'un arrêt judiciaire et seulement dans les cas prévus par la loi, suspendus temporairement que par une décision du président du tribunal ou de l'autorité judiciaire supérieure en même temps que l'affaire est renvoyée au tribunal compétent. Toutefois, la loi sur l'organisation des tribunaux fixera une limite d'âge au-delà de laquelle les juges seront mis en inactivité. Les juges pourront également être mis en inactivité

lorsqu'une réforme de l'organisation des tribunaux l'exigera, la loi fixera alors la période de temps durant laquelle les juges pourront être mis en inactivité sans que les formalités prescrites soient respectées.

Les tribunaux ne peuvent examiner la validité, c'est-à-dire la constitutionnalité, des lois régulièrement publiées, mais ils peuvent rechercher si elles ont été régulièrement publiées et, s'il n'en est pas ainsi, en refuser l'application dans un cas concret. D'autre part, lorsque les tribunaux ont à appliquer une ordonnance dont la légalité leur paraît douteuse, ils doivent interrompre la procédure et proposer l'annulation de cette ordonnance à la Cour constitutionnelle. Si la Cour constitutionnelle annule l'ordonnance, ils doivent juger comme si l'ordonnance n'avait jamais existé. Jusqu'alors les tribunaux avaient eu le droit d'examiner la légalité des ordonnances et d'en refuser l'application dans un cas concret lorsqu'ils les estimaient illégales, mais il n'y avait pas d'annulation, les ordonnances subsistaient et d'autres tribunaux pouvaient les appliquer. C'est à cet inconvénient que remédie la solution adoptée par la Constitution fédérale.

En matière civile, comme en matière pénale, les débats sont publics et oraux, sauf dans les cas déterminés par la loi. De plus, la procédure pénale est accusatoire. Des jurés se prononcent sur la culpabilité de l'accusé pour les crimes déterminés par la loi et pour les délits politiques. En matière pénale, des échevins prennent part à la juridiction lorsque les peines pouvant être prononcées dépassent un degré fixé par la

loi. La plus haute juridiction, aussi bien civile que pénale, est la Cour suprême qui siège à Vienne.

Enfin, la Constitution fédérale pose le principe de la séparation de la justice et de l'administration.

SECTION VI

Le contrôle des comptes fédéraux.

Le contrôle des comptes fédéraux est assuré par la Cour des Comptes qui remplace la Cour des Comptes d'Etat de la Constitution provisoire. La Cour des Comptes est chargée de vérifier les comptes des organes fédéraux, ainsi que des établissements et fondations administrés par ces organes. Elle peut, en outre, être chargée de vérifier les comptes des entreprises dans lesquelles l'autorité fédérale a une participation financière. Cette tâche lui est alors confiée par une loi fédérale qui peut subordonner le contrôle de la Cour à certaines conditions et spécifier, par exemple, quels devront être le montant et la forme de la participation financière de l'autorité fédérale. La loi peut ainsi restreindre le contrôle de la Cour des Comptes à certaines entreprises. La loi du 6 février 1919 avait eu le défaut de donner à la Cour des Comptes d'Etat un droit de contrôle général qui pouvait s'exercer même lorsque l'Etat ne possédait que quelques actions d'une société.

La Cour des Comptes prépare le projet de règlement des comptes fédéraux et le présente au Conseil national qui le vote en forme de loi. Tous les actes relatifs aux dettes de l'Etat qui contiennent une obligation pour l'autorité fédérale doivent être contresignés par le président de la Cour des Comptes, ce contreseing ne visant que la légalité et l'exactitude comptable des comptes.

La Cour des Comptes est directement subordonnée au Conseil national et est indépendante du Gouvernement fédéral qu'elle contrôle. Elle se compose d'un président, de membres et d'auxiliaires. Le président de la Cour des Comptes est élu par le Conseil national sur la proposition de la Commission principale et ne doit pas faire partie d'un corps représentatif de droit public : Conseil national, Conseil fédéral, Diète, Conseil municipal, ni avoir été membre du Gouvernement fédéral ou d'un Gouvernement de Pays au cours des cinq dernières années. Il est soumis à la même responsabilité que les membres du Gouvernement fédéral et peut être révoqué par une résolution du Conseil national. Le président de la Cour des Comptes est suppléé, le cas échéant, par le membre de la Cour qui vient immédiatement après lui. Ce fonctionnaire devient alors responsable devant le Conseil national et révocable par lui tout comme le président. Les membres de la Cour des Comptes sont nommés par le président fédéral sur la proposition et sous le contreseing du président de la Cour des Comptes à qui le président fédéral peut d'ailleurs déléguer le droit

de nommer certaines catégories de membres de la Cour. Quant aux auxiliaires, ils sont nommés par le président de la Cour des Comptes. Les membres de la Cour des Comptes ne peuvent prendre part à la direction ou à l'administration d'entreprises qui doivent rendre des comptes à l'autorité fédérale ou à un Pays, reçoivent d'eux des subventions ou ont avec eux des contrats. Sont toutefois exceptées les entreprises qui poursuivent exclusivement, soit des buts humanitaires, soit l'amélioration de la condition économique des fonctionnaires et de leurs familles.

Les lois constitutionnelles de Pays peuvent étendre aux comptes des Pays le contrôle que la Cour des Comptes exerce sur les comptes fédéraux. Seul, le Burgenland a jusqu'ici bénéficié de cette faculté et cela par une loi fédérale du 7 avril 1922, ce Pays ayant été administré par l'autorité fédérale pendant un certain temps. Les différents projets de Constitution fédérale faisaient de la Cour des Comptes un organe de contrôle commun à l'autorité fédérale et aux Pays et il est regrettable que l'obligation, pour les Pays, de soumettre leurs comptes au contrôle de la Cour des Comptes n'ait pas été maintenue. Le contrôle des comptes des Pays est, en effet, exercé par des commissions parlementaires et est tout à fait insuffisant, pour ne pas dire, avec plus d'exactitude, inexistant.

.....

SECTION VII

Le contrôle juridique sur le législatif et l'exécutif.

Ce contrôle est exercé sur le législatif et l'exécutif des Pays aussi bien que sur le législatif et l'exécutif fédéraux par des organes fédéraux : la Cour administrative et la Cour constitutionnelle.

§ 1. — *La Cour administrative.*

La Constitution fédérale ne modifie pas essentiellement la compétence de la Cour administrative qui reste, en principe, l'unique juridiction administrative. Comme auparavant, toute personne qui estime que ses droits ont été violés par une décision illégale d'une autorité administrative peut, après avoir porté l'affaire devant l'administration, former un recours devant la Cour administrative. De plus, la Constitution fédérale innove en ce sens qu'à côté des personnes privées, l'autorité fédérale représentée par le ministre fédéral compétent peut former un recours contre un acte administratif illégal d'une autorité de Pays, lorsque cet acte a été fait en exécution d'une loi fédérale dont l'exécution appartient aux Pays ou d'une loi fédérale sur les principes. Il n'est même pas nécessaire, dans ce cas, que les droits de l'autorité fédérale aient été violés, il suffit que le ministre fédéral estime

que les intérêts fédéraux ont été lésés. L'autorité fédérale peut d'ailleurs encore former un recours devant la Cour administrative dans un cas particulier, et cela en vertu de la loi constitutionnelle de finances du 3 mars 1922. Lorsqu'un Conseil municipal a établi un impôt contrairement aux dispositions de la loi constitutionnelle de finances du 3 mars 1922, le ministre des Finances fédéral peut demander, à tout moment, au Gouvernement de Pays l'annulation de la résolution du Conseil municipal qui a établi cet impôt. Si l'annulation n'intervient pas dans les quatre semaines, le ministre des Finances fédéral peut former un recours en annulation devant la Cour administrative. Quant aux Pays, ils ne peuvent pas former de recours contre les actes administratifs illégaux de l'autorité fédérale. La Constitution admet que des recours puissent être formés contre les actes administratifs discrétionnaires, ce qui n'était pas possible jusqu'alors, mais il faut alors que l'autorité compétente pour faire l'acte discrétionnaire n'ait pas agi, dans l'esprit de la loi qui lui accorde ce pouvoir discrétionnaire, en ait, par exemple, fait un mauvais emploi ou l'ait excédé.

Les affaires qui sont de la compétence de la Cour constitutionnelle, des tribunaux ordinaires et de toute autorité collégiale comprenant au moins un juge, soit en première, soit en dernière instance, sont soustraites à la juridiction de la Cour administrative.

Les arrêts de la Cour administrative peuvent non seulement casser, mais encore réformer, sauf dans le cas où la loi donne un pouvoir discrétionnaire à une

autorité administrative ; l'arrêt de la Cour ne peut alors que casser.

La Cour administrative à son siège à Vienne. Elle comprend un président, un vice-président, des présidents de chambre et des conseillers. Le président, le vice-président et les membres de la Cour sont nommés par le président fédéral, la proposition du Gouvernement fédéral étant subordonnée à l'assentiment de la Commission principale pour le président et la moitié des membres et à l'assentiment du Conseil fédéral pour le vice-président et l'autre moitié des membres. En outre, la moitié au moins des membres de la Cour doit être apte à la magistrature. Les intérêts des Pays sont sauvegardés, d'abord par le rôle que joue le Conseil fédéral, leur représentant, dans la nomination des membres de la Cour et ensuite par le fait que toute chambre de la Cour administrative appelée à se prononcer sur une décision d'une autorité administrative d'un Pays, doit comprendre, en règle générale, un juge ayant appartenu à la justice ou à l'administration dans ce Pays. La procédure devant la Cour administrative reste soumise aux règles anciennes jusqu'à l'établissement d'une loi fédérale réglant la matière.

§ 2. — *La Cour constitutionnelle.*

La Constitution fédérale reconnaît d'abord à la Cour constitutionnelle, la compétence que celle-ci avait héritée de l'ancien Tribunal d'Empire. La Cour consti-

tutionnelle statue sur les réclamations à l'autorité fédérale, aux Pays et aux communes qui ne peuvent être faites par les voies de droit ordinaires. Par réclamations qui ne peuvent être faites par les voies de droit ordinaires, il faut entendre des réclamations pécuniaires qui sont exclues des voies de droit ordinaires en vertu de dispositions législatives particulières. La Cour constitutionnelle tranche les conflits de compétence entre l'autorité fédérale et les Pays et entre les Pays, entre les autorités administratives et les tribunaux, entre la Cour administrative et les tribunaux et, en particulier, entre la Cour administrative et la Cour constitutionnelle elle-même. Ces derniers conflits étaient jusqu'alors soumis à un comité composé de représentants de la Cour administrative et de la Cour constitutionnelle et présidé par le président de la Cour suprême. La suppression de cette institution et le droit donné à la Cour constitutionnelle de trancher elle-même ses conflits de compétence avec la Cour administrative marquent bien le caractère souverain de la Cour constitutionnelle. Enfin, la Cour constitutionnelle statue sur les recours formés pour violation des droits garantis par la Constitution par une décision d'une autorité administrative, l'affaire ayant été préalablement portée devant l'administration. Jusqu'alors ce recours ne pouvait être formé que par un ressortissant fédéral et seulement pour violation des droits « politiques » garantis par la Constitution. Par droits politiques, il fallait entendre, non pas les droits en vertu desquels les individus participent au gouvernement,

mais les droits garantis aux citoyens par la loi fondamentale sur les droits généraux des citoyens. Les arrêts de la Cour peuvent casser, mais ils peuvent aussi indirectement réformer puisque l'autorité administrative dont la décision a été annulée est tenue de prendre une nouvelle décision conforme aux règles de droit posées par la Cour.

Mais la Constitution fédérale confie à la Cour constitutionnelle des attributions entièrement nouvelles. C'est ainsi que la Cour constitutionnelle examine la légalité des ordonnances rendues par les autorités fédérales ou de Pays :

1° Sur la proposition d'un tribunal qui, ayant à appliquer une ordonnance, tient cette ordonnance pour illégale.

2° Sur la proposition du Gouvernement fédéral, lorsqu'il s'agit d'une ordonnance rendue par une autorité de Pays, ou d'un Gouvernement de Pays, lorsqu'il s'agit d'une ordonnance rendue par une autorité fédérale.

3° D'office, lorsqu'une ordonnance trouve application au cours de la procédure relative à une affaire en instance devant la Cour qui peut alors interrompre la procédure engagée et se prononcer sur la légalité de l'ordonnance.

Lorsque la Cour constitutionnelle conclut à l'illégalité d'une ordonnance, son arrêt annule cette ordonnance, mais l'annulation n'entre en vigueur que le jour où elle a été publiée. Cette publication doit être faite immédiatement par l'autorité compétente, c'est-

à-dire, lorsqu'il s'agit d'autorités fédérales, par le ministre fédéral auquel est subordonnée l'autorité qui a rendu l'ordonnance (loi du 7 décembre 1920 sur le Bulletin des lois fédéral, § 2, 1^{er} alinéa, lettre *g*). Si la Cour constitutionnelle interrompt la procédure relative à une affaire en instance devant elle pour examiner d'office la légalité d'une ordonnance et si elle prononce l'illégalité de cette ordonnance, elle doit juger l'affaire en instance comme si l'ordonnance illégale n'avait jamais été rendue.

La Cour constitutionnelle examine la constitutionnalité des lois fédérales ou de Pays :

1° Sur la proposition du Gouvernement fédéral lorsqu'il s'agit d'une loi de Pays, le Gouvernement fédéral devant alors aviser le Gouvernement de Pays intéressé, ou sur la proposition d'un Gouvernement de Pays lorsqu'il s'agit d'une loi fédérale, le Gouvernement de Pays devant alors aviser le Gouvernement fédéral.

2° D'office, lorsqu'une loi trouve application au cours de la procédure relative à une affaire en instance devant la Cour qui peut alors interrompre la procédure engagée et se prononcer sur la constitutionnalité de la loi.

L'arrêt de la Cour abroge la loi inconstitutionnelle en entier ou en partie seulement et oblige le chancelier fédéral ou le gouverneur de Pays compétent à procéder à la publication immédiate de l'abrogation qui entre en vigueur le jour de cette publication. Toutefois, la Cour peut stipuler, pour l'entrée en vigueur de l'abrogation de la loi, un délai ne devant pas

excéder six mois à dater du jour de la publication. Les lois ne peuvent pas, en effet, être faites aussi rapidement que les ordonnances et il est préférable, dans bien des cas, de laisser subsister la loi inconstitutionnelle jusqu'à la publication de la loi nouvelle venant la remplacer. C'est ainsi que l'abrogation immédiate d'une loi faisant tomber un délit sous le coup de certaines pénalités serait désastreuse, ce délit pouvant alors être commis impunément. Lorsque la Cour constitutionnelle interrompt la procédure relative à une affaire en instance devant elle pour examiner d'office la constitutionnalité d'une loi et qu'elle déclare cette loi inconstitutionnelle, elle doit juger l'affaire, soit comme si la loi n'avait jamais existé, soit, au contraire, en l'appliquant, cela suivant que l'abrogation a été stipulée immédiate ou subordonnée à un certain délai.

La Cour constitutionnelle peut même dans un cas exceptionnel examiner la légalité d'une simple résolution parlementaire. D'après la loi constitutionnelle de finances du 3 mars 1922, les Pays peuvent établir des centimes additionnels aux impôts fédéraux jusqu'à concurrence de 200 p. 100 par une résolution de leur Diète. Si le ministre des Finances fédéral estime qu'une telle résolution est illégale, il peut inviter le Gouvernement de Pays intéressé à proposer à la Diète l'annulation de la résolution et si l'annulation n'intervient pas dans les trois mois de la réception de l'invitation par le Gouvernement de Pays, le Gouvernement fédéral a le droit d'attaquer la résolution de

la Diète devant la Cour constitutionnelle dont l'arrêt peut annuler la résolution et ordonner le rapport à l'autorité fédérale de la somme illégalement perçue par le Pays.

La Cour constitutionnelle remplace l'ancienne Cour électorale. Elle tranche les contestations relatives aux élections au Conseil national, au Conseil fédéral, aux Diètes ou aux autres corps représentatifs de droit public et peut déclarer la déchéance d'un membre d'un de ces corps représentatifs sur la proposition du corps représentatif dont il fait partie.

La Cour constitutionnelle statue sur les accusations par lesquelles est mise en jeu la responsabilité des organes supérieurs fédéraux et des Pays lorsque ceux-ci ont commis des violations de droit résultant de fautes dans l'exercice de leurs fonctions. Il suffit d'une violation de droit résultant d'une négligence légère et non plus, comme l'exigeait la loi du 25 juillet 1867 sur la responsabilité ministérielle jusque-là en vigueur, d'une violation de droit intentionnelle ou résultant d'une négligence lourde. Peuvent être mis en accusation :

1° Le président fédéral, mais seulement pour violation de la Constitution fédérale. La mise en accusation résulte d'une résolution de l'Assemblée fédérale.

2° Les membres du Gouvernement fédéral et les organes qui leur sont assimilés au point de vue de la responsabilité, c'est-à-dire le président de la Cour des Comptes, pour violation de la loi. La mise en accusation résulte d'une résolution du Conseil national.

3° Les membres d'un Gouvernement de Pays et les

organes qui leur sont assimilés au point de vue de la responsabilité par la Constitution de Pays, pour violation de la loi. La mise en accusation résulte d'une résolution de la Diète.

4° Le gouverneur de Pays pour violation de la loi, ainsi que pour inobservation des ordonnances et des décisions individuelles émanant de l'autorité fédérale, dans les affaires de l'administration fédérale médiate où il agit en tant qu'organe fédéral. La Constitution dispose expressément que l'immunité que peut avoir le gouverneur par suite de sa qualité de membre du Conseil national, du Conseil fédéral ou d'une Diète, ne peut être un obstacle à la mise en jeu de cette responsabilité. Il en est d'ailleurs de même dans les autres cas, puisque l'immunité est une garantie une protection pour le Parlement et ne saurait être une protection contre lui.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle a toujours un caractère pénal. Il peut condamner à la perte des fonctions et en cas de circonstances particulièrement aggravantes, à la perte temporaire des droits politiques ; par contre, lorsqu'un gouverneur a commis une violation de droit légère, il peut se borner à constater qu'il y a eu violation de droit. Le président fédéral ne peut faire usage de son droit de grâce que sur la proposition de l'organe accusateur ; de plus, le consentement de l'accusé est nécessaire.

Les personnes énumérées plus haut peuvent aussi être mises en accusation pour leurs actes passibles de poursuites pénales, lorsque ces actes ont rapport à

l'exercice de leurs fonctions. La Cour constitutionnelle est alors seule compétente et toute affaire en instance devant une juridiction pénale ordinaire doit lui être transmise. La Cour peut appliquer les dispositions de la loi pénale à côté des pénalités spéciales que la Constitution lui donne le droit de prononcer : perte des fonctions et perte temporaire des droits politiques. La mise en accusation doit intervenir dans l'année qui suit le jour où l'inculpé a cessé d'exercer les fonctions dans lesquelles il a commis l'acte qui forme l'objet de l'accusation. Lorsque la mise en accusation émane de l'Assemblée fédérale, du Conseil national ou d'une Diète, ce délai d'un an ne comprend pas la période de temps qui s'est écoulée entre le dépôt de la proposition de mise en accusation et le vote de cette proposition, mais seulement dans la mesure où cette période n'excède pas six mois (loi fédérale du 13 juillet 1921 sur l'organisation et la procédure de la Cour constitutionnelle).

Enfin, la Cour constitutionnelle a compétence pour statuer sur les violations du droit des gens dont, nous l'avons déjà vu, les règles généralement reconnues sont partie intégrante du droit fédéral autrichien. Cette compétence sera exercée conformément aux dispositions d'une loi fédérale spéciale.

L'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle est assurée par le président fédéral. Toutefois, le 1^{er} alinéa du § 34 de la loi du 13 juillet 1921 sur l'organisation et la procédure de la Cour constitutionnelle, qui est qualifié de disposition constitutionnelle, a dé-

légué aux tribunaux ordinaires l'exécution des arrêts sur les réclamations à l'autorité fédérale, aux Pays et aux communes, soustraites aux voies de droit ordinaires. Le second alinéa du même § 34 ajoute que l'exécution des autres arrêts de la Cour est assurée par les organes fédéraux ou de Pays commis par le président fédéral et soumis à ses instructions.

La Cour constitutionnelle a son siège à Vienne. Elle comprend un président, un vice-président, des membres titulaires et des membres suppléants. La loi du 13 juillet 1921 a fixé le nombre des membres à 12 et celui des suppléants à 6. Le président, le vice-président, la moitié des membres titulaires et des membres suppléants sont élus à vie par le Conseil national, l'autre moitié des membres et des suppléants par le Conseil fédéral. Ce mode de nomination présente le grave inconvénient de faire prévaloir les considérations de parti sur la compétence et il aurait été bien préférable de recruter des membres de la Cour par voie de concours. Les membres du Gouvernement fédéral ou d'un Gouvernement de Pays ne peuvent faire partie de la Cour. D'autre part, le président, le vice-président, huit membres et quatre suppléants ne doivent pas appartenir au Conseil national, au Conseil fédéral ou à une Diète. La Cour élit pour trois ans trois rapporteurs permanents pris parmi ses membres; ces rapporteurs ne doivent pas appartenir au Conseil national, au Conseil fédéral ou à une Diète. Toute délibération n'est valable que si elle a lieu en présence de huit membres et, dans cer-

tains cas, de quatre seulement, outre le président. La procédure comprend une procédure préparatoire assumée par les rapporteurs permanents et une procédure publique et orale en séance plénière. Les rapporteurs permanents sont remplacés, en cas de mise en accusation d'un ministre, par un juge d'instruction nommé par le président de la Cour parmi les membres de celle-ci et qui ne prend pas part ensuite à la procédure principale.

SECTION VIII

Lois anciennes considérées comme constitutionnelles.

Les règles relatives aux droits fondamentaux des citoyens ayant, lors de l'élaboration de la Constitution fédérale, formé l'objet des divergences les plus sérieuses entre chrétiens-sociaux et sociaux-démocrates, on avait, dans le but d'aboutir rapidement, pris la décision de laisser subsister sur ce point le droit en vigueur. Ce droit comprend la loi fondamentale du 21 décembre 1867 sur les droits généraux des citoyens, deux lois du 27 octobre 1862, la première pour la protection de la liberté personnelle et la seconde pour la protection du domicile, qui sont parties intégrantes de la loi fondamentale, et enfin une résolution de l'Assemblée

nationale du 30 octobre 1918 sur la censure, le droit de réunion et le droit d'association. Toutefois, l'article 20 de la loi fondamentale sur les droits généraux des citoyens qui prévoit la suspension locale et temporaire de la liberté individuelle, de l'inviolabilité du domicile, du secret épistolaire, de la liberté de parole et de la presse, des droits de réunion et d'association, et la loi du 5 mai 1869 relative à la proclamation de l'état d'exception, faite en application de cet article 20, sont expressément abrogés par l'article 149, 2^e alinéa, de la loi constitutionnelle de l'Etat fédéral. De plus, certaines dispositions de la loi fondamentale sur les droits généraux des citoyens, ayant été modifiées par la Constitution fédérale, doivent être considérées comme abrogées. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi fondamentale qui établissait une nationalité autrichienne générale pour tous les ressortissants des royaumes et Pays représentés au Conseil d'Empire est abrogé par l'article 6 de la loi constitutionnelle de l'Etat fédéral qui crée une nationalité fédérale et une nationalité de Pays; l'article 4, 2^e alinéa, en vertu duquel les ressortissants autrichiens résidant dans une commune et y payant un impôt direct avaient l'électorat et l'éligibilité à la représentation municipale, tout comme les ressortissants ayant l'indigénat dans la commune, a été rendu sans objet par l'article 119, 2^e alinéa de la loi constitutionnelle de l'Etat fédéral qui, en stipulant que l'électorat et l'éligibilité à une représentation municipale ne peuvent être soumis à des conditions plus rigoureuses que celles imposées pour

les élections à la Diète et, par suite, au Conseil national, les soustrait à toute condition d'indigénat ou de paiement d'impôt. Les articles 15 et 16 qui établissaient une distinction entre les religions reconnues légalement et celles qui ne l'étaient pas, l'exercice public du culte des premières étant seul permis, sont abrogés par l'article 63, 2^e alinéa, du Traité de Saint-Germain qui donne à tous les habitants de l'Autriche « le droit au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs ».

Outre les lois relatives aux droits fondamentaux des citoyens que nous avons signalées plus haut, l'article 149, 1^{er} alinéa, de la loi constitutionnelle de l'état fédéral déclare lois constitutionnelles :

La loi du 3 avril 1919 relative à l'exil de la Maison des Habsbourg-Lorraine et à la prise de possession de ses biens.

La loi du 3 avril 1919 sur l'abolition de la noblesse, des ordres séculiers de chevaliers et de dames et de certains titres et dignités.

La loi du 8 mai 1919 sur les armes et le sceau de la République d'Autriche allemande avec les modifications qui ont été apportées par les articles 2, 5 et 6 de la loi du 21 octobre 1919 sur la forme du gouvernement.

Enfin, la section V de la troisième partie du Traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919 relative à la protection des minorités.

SECTION IX

Dispositions transitoires.

La loi constitutionnelle de l'Etat fédéral est entrée en vigueur, conformément à son article 151, 1^{er} alinéa, le jour de la première séance du Conseil national. Toutefois, le 1^{er} alinéa de l'article 50 qui soumet à l'approbation du Conseil national tous les traités politiques, ainsi que les traités qui modifient les lois, et le 2^e alinéa de l'article 66 qui permet au président fédéral d'autoriser le Gouvernement fédéral ou les membres compétents de celui-ci à conclure certaines catégories de traités non soumis à l'approbation du Conseil national, sont entrés en vigueur le jour de la publication, c'est-à-dire le 5 octobre 1920, avec cette modification que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle de l'Etat fédéral, le droit d'approbation appartenant au Conseil national a été exercé par l'Assemblée nationale. Par contre, les dispositions relatives à la répartition du législatif et de l'exécutif entre l'autorité fédérale et les Pays n'entreront en vigueur que lorsque trois lois constitutionnelles les auront complétées : la première, sur les rapports de l'autorité fédérale et des Pays ou communes en matière de finances ; la deuxième, sur la compétence de l'autorité fédérale et des Pays en ce qui concerne l'école, l'éducation et l'instruction primaire ; la troisième,

sur l'organisation de l'administration centrale dans les Pays (§ 42 de la loi du 1^{er} octobre relative au passage à la Constitution fédérale). La loi constitutionnelle du 3 mars 1922 sur la réglementation des rapports financiers de l'autorité fédérale et des Pays ou communes (loi constitutionnelle de finances), à seule, été faite jusqu'ici. Les deux autres n'ont pu encore intervenir par suite des divergences des deux grands partis, les chrétiens-sociaux et les sociaux-démocrates. L'accord de ces deux partis est, en effet, nécessaire, aucun d'eux ne pouvant, même avec l'appui du troisième parti, les pangermanistes, réunir la majorité des deux tiers exigée pour le vote d'une loi constitutionnelle. En ce qui concerne l'organisation de l'administration centrale dans les Pays, les sociaux-démocrates réclament la *démocratisation* à tous les degrés de la hiérarchie en application des principes posés par la loi constitutionnelle de l'Etat fédéral, c'est-à-dire la substitution des communes territoriales aux arrondissements et le remplacement des Bezirks-hauptleute nommés par le Gouvernement fédéral par des représentations élues. Les sociaux-démocrates qui ne sont pas en majorité dans les Pays, Vienne exceptée, pourraient l'être dans un certain nombre de communes territoriales et c'est pour cette raison qu'ils voudraient faire de la commune territoriale le centre de la vie politique régionale. Les chrétiens sociaux ne montrent que très peu d'empressement à remplacer les Bezirkshauptleute nommés par le Gouvernement fédéral qui a des chances d'être presque toujours chrétien-

social partiellement, sinon complètement, par des représentations élues où les sociaux-démocrates pourraient avoir parfois la majorité. D'autre part, comme ils ont une influence prépondérante dans tous les Pays, sauf Vienne, ils désirent que le Pays reste le centre de la vie politique régionale, ce qui est d'ailleurs conforme aux traditions historiques et aux besoins de la vie économique. Quant aux écoles, à l'éducation et à l'instruction primaire, les chrétiens-sociaux voudraient confier aux Pays la compétence pour les régler, cela afin de pouvoir cléricaiser plus ou moins l'enseignement. Les sociaux-démocrates, au contraire, voudraient que la compétence sur ces matières appartînt à l'autorité fédérale, car leur forte minorité au Conseil national leur permettrait, avec l'appui évenuel des pangermanistes qui sont plutôt anticléricaux et dont le point de vue se rapprocherait plutôt du leur que de celui des chrétiens-sociaux, de tenir en échec toute réforme d'allure cléricale.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de ces deux lois, la répartition du législatif et de l'exécutif entre l'autorité fédérale et les Pays subsiste telle qu'elle existait dans la Constitution provisoire ou plutôt dans la Constitution monarchique. La répartition du législatif reste réglée par les § 41 et 12 de la loi fondamentale du 21 décembre 1867 sur la représentation populaire. En ce qui concerne l'exécutif, les affaires que les Statuts de Pays confiaient aux Pays tombent dans la compétence propre des Pays. L'exécution des autres affaires est

assurée par les organes des Pays en tant qu'organes fédéraux (administration fédérale médiate), à moins que la Constitution fédérale ne la réserve aux organes fédéraux eux-mêmes (administration fédérale immédiate).

En subordonnant l'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles relatives à la répartition du législatif et de l'exécutif entre l'autorité fédérale et les Pays au vote des trois lois sus-indiquées, on avait pensé hâter l'aboutissement de ces lois, le zèle des autorités centrales devant être stimulé notamment par les Pays qui profiteraient de la nouvelle répartition des compétences. Or, les faits n'ont pas répondu à cette attente ; il y a plus de quatre ans que la Constitution fédérale est appliquée, la loi constitutionnelle de finances seule a été votée et les Pays n'ont pas exercé la pression que l'on escomptait pour obtenir le vote des deux lois auquel restait encore subordonnée l'entrée en vigueur de dispositions qui auraient élargi considérablement leurs pouvoirs dans le domaine de l'administration. Ce retard n'est pas sans graves inconvénients. La Constitution de décembre 1867 a été élaborée à une époque de libéralisme et elle réduit le plus possible l'intervention de l'Etat dans le domaine des intérêts individuels. C'est ainsi que le § 11 de la loi fondamentale sur la représentation d'Empire, énumération limitative des matières relevant du législatif d'Empire, omet en ce qui concerne la politique économique et sociale des attributions qui sont aujourd'hui considérées comme des

fonctions essentielles d'un Etat moderne. Le § 12 de la même loi laissant au législatif des Pays tout ce qui n'est pas confié par le § 11 au Reichsrat, il en résulte que les Pays sont chargés d'une tâche qui excède souvent leurs forces. Cette lacune de la Constitution de 1867 n'a d'ailleurs pris toute son importance qu'aujourd'hui, et cela est assez paradoxal. En effet, le Gouvernement impérial n'a jamais hésité à faire voter par le Reichsrat, en violation de la compétence législative des Pays, les lois économiques et sociales qu'il a jugées nécessaires. Mais, ce qui était possible autrefois ne l'est plus depuis que la Constitution fédérale a donné à la Cour Constitutionnelle le droit d'examiner la constitutionnalité des lois et de les abroger lorsqu'elles sont inconstitutionnelles.

Le seul moyen de remédier au fâcheux état de choses actuel, serait d'abroger le § 42 de la loi du 1^{er} octobre 1920 relative au passage à la constitution fédérale qui subordonne l'entrée en vigueur des dispositions de la Constitution fédérale sur la répartition du législatif et de l'exécutif entre l'autorité fédérale et les Pays au vote de trois lois venant les compléter. Alors qu'il serait difficile d'obtenir le vote de la loi sur l'école, l'éducation et l'instruction primaire et de la loi sur l'organisation de l'administration centrale dans les Pays, rien ne serait plus facile que de réunir la majorité des deux tiers exigée pour l'abrogation du § 42, l'opposition devant en retirer au moins autant d'avantages que la majorité gouvernementale.

CHAPITRE IV

Les protocoles de Genève du 4 octobre 1922

L'Autriche a traversé, après la guerre, une crise économique et financière extrêmement grave, caractérisée par tous les maux inhérents à l'inflation : effondrement du change, dépréciation du pouvoir d'achat de la monnaie à l'intérieur, déficit budgétaire grandissant, déséquilibre de la balance commerciale et de la balance des paiements, ruine de larges couches de la population. Pour sortir de cette crise qui menaçait de la plonger dans le chaos, elle a dû faire appel à l'aide de l'étranger et signer un traité à Genève, le 4 octobre 1922, avec la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la République tchécoslovaque. Ces quatre puissances s'engageaient à assumer la garantie d'un emprunt pour l'Autriche, celle-ci s'engageant en retour à rétablir l'équilibre de son budget par l'application d'un programme de réformes et d'assainissement financier. Le Traité de Genève qui a été ratifié le 2 décembre 1922 se compose de trois protocoles.

Par le protocole n° I, le Gouvernement de la République fédérale d'Autriche s'engage, dans les termes de l'article 88 du Traité de Saint-Germain, à ne pas

aliéner son indépendance; il s'abstiendra de toute négociation et de tout engagement économique ou financier qui serait de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance.

Le protocole n° II institue un Comité de contrôle composé d'un représentant de chacune des puissances garantes. Ce Comité de contrôle fixe les modes d'application de la garantie, les conditions, le prix d'émission, le taux d'intérêt et l'amortissement de l'emprunt. Il peut exiger la production de situations et comptes périodiques où tous autres renseignements de caractère urgent sur la gestion des revenus affectés en garantie; il peut signaler au commissaire général institué par le protocole n° III les modifications administratives et améliorations de nature à accroître leur productivité. Le Comité de contrôle se réunit périodiquement aux dates fixées par lui, de préférence au siège de la Société des Nations. Il ne peut communiquer avec le Gouvernement autrichien que par l'intermédiaire du commissaire général.

Par le protocole n° III, le Gouvernement autrichien accepte la nomination par le Conseil de la Société des Nations d'un commissaire général responsable devant le Conseil et révocable par lui. Le commissaire général a pour mission de veiller à l'exécution du programme de réformes. Le Gouvernement autrichien ne peut disposer des fonds provenant des emprunts, ni procéder aux opérations destinées à escompter le résultat des emprunts qu'avec l'autorisation du commissaire général. Le commissaire général réside à Vienne et

nomme le personnel technique nécessaire pour l'assister. Les dépenses du commissaire général et de son service, sont approuvées par le Conseil de la Société des Nations et sont à la charge du Gouvernement autrichien. Le Gouvernement autrichien peut adresser un recours au Conseil de la Société des Nations s'il estime que le commissaire général a abusé de son autorité. Les fonctions du commissaire général prendront fin par décision du Conseil de la Société des Nations quand celui-ci aura constaté que la stabilité financière de l'Autriche est assurée.

D'autre part, « le Gouvernement autrichien s'engage à présenter immédiatement au Parlement autrichien un projet de loi qui, pendant deux ans, donnera à tout Gouvernement qui serait alors aux affaires, pleins pouvoirs pour prendre, dans les limites du programme de réformes et d'assainissement, toutes mesures qui, à son avis, seront nécessaires en vue d'assurer, à la fin de cette période, le rétablissement de l'équilibre budgétaire ». Il s'agissait, en somme, de permettre au Gouvernement de rendre des ordonnances législatives et d'exécuter le programme d'assainissement sans intervention du Parlement. Ce renforcement temporaire des pouvoirs du Gouvernement ne pouvait être réalisé que par une loi constitutionnelle. Or, le Gouvernement du Dr Seipel, qui s'appuyait sur une coalition des chrétiens-sociaux et des pangermanistes, ne disposait pas de la majorité des deux tiers nécessaire par suite de l'opposition violente des sociaux-démocrates. Ceux-ci, devenus subitement nationalistes, dénonçaient le

Traité de Genève, déclaraient que l'Autriche devait se sauver elle-même et préconisaient l'exécution d'un plan d'assainissement d'où serait exclu tout concours de l'étranger. Cette attitude pouvait paraître singulière puisque les sociaux-démocrates avaient eu le pouvoir et, par là même, la possibilité de mettre fin à la crise. Pour tourner la difficulté et remplir l'obligation qui lui était imposée par le Traité, le Gouvernement autrichien se décida à faire voter une loi simple qui prenait, au moins en principe, les mesures nécessaires au relèvement du pays. La majorité absolue des voix exprimées serait alors suffisante et les ordonnances qu'on rendrait en vertu de cette loi n'auraient que le caractère d'ordonnances d'application. Toutefois, comme il n'était pas possible de prévoir toutes les mesures exigées par l'œuvre d'assainissement, des délégations générales permettant au Gouvernement fédéral de rendre des ordonnances législatives furent glissées dans le projet de loi. Les sociaux-démocrates menacèrent alors d'attaquer la loi devant la Cour constitutionnelle et réussirent à faire insérer dans la loi fédérale du 27 novembre 1922 sur les mesures à prendre pour le redressement économique de la République d'Autriche (loi de reconstruction ou Wiederaufbaugesetz), à laquelle est annexé le plan financier et de réformes basé sur le Traité de Genève, une disposition qui, en spécifiant que seules les dispositions matérielles de la loi pourraient donner lieu à des ordonnances d'application, rendait les délégations générales sans objet.

Pour remplacer ces délégations générales et permettre au Gouvernement fédéral d'exercer les° pleins pouvoirs nécessaires pour mener à bien l'œuvre d'assainissement, il fallut transiger avec l'opposition. La loi constitutionnelle du 26 novembre 1922 sur l'exercice des pleins pouvoirs extraordinaires attribués au Gouvernement fédéral conformément au protocole numéro III de Genève, du 4 octobre 1922, est le résultat de cette transaction. Cette loi° constitutionnelle institue, pour une période devant s'étendre jusqu'au 31 décembre 1924, un Conseil de Cabinet extraordinaire composé des membres du Gouvernement fédéral et de 26 conseillers d'Etat élus par le Conseil national au scrutin de liste rigide, c'est-à-dire excluant le panachage, et d'après le principe de la représentation proportionnelle. Les candidats non élus de chaque liste sont les suppléants des élus de la liste, à raison de deux pour un conseiller d'Etat. Pour être élu conseiller d'Etat, il faut appartenir au Conseil national ou au Conseil fédéral. Les conseillers d'Etat et leurs suppléants conservent l'immunité que leur confère leur qualité de membre, soit du Conseil national, soit du Conseil fédéral, les conseillers d'Etat membres du Conseil national conservant même cette immunité après la fin de la législature du Conseil national et jusqu'à l'élection d'un autre Conseil de Cabinet extraordinaire par le nouveau Conseil national. Les fonctions de conseiller d'Etat sont purement honorifiques et aucune indemnité n'y est attachée. Le Conseil de Cabinet extraordinaire est convoqué par le

chancelier fédéral qui en a la présidence, mais peut se faire suppléer par le vice-chancelier ou, en cas d'empêchement de celui-ci, par un ministre. Le Conseil de Cabinet extraordinaire prend des résolutions appelées « résolutions gouvernementales » par la loi constitutionnelle, ce qui est assez étrange puisque les membres du Gouvernement fédéral ne peuvent voter. Les résolutions sont votées, en effet, à la majorité absolue des voix des seuls conseillers d'Etat, la présence de la moitié au moins d'entre eux étant exigée. Les résolutions gouvernementales votées par le Conseil de Cabinet extraordinaire ont pour objet d'autoriser le Gouvernement fédéral à rendre des ordonnances législatives destinées à appliquer, à modifier ou à compléter le plan de réforme. Ces ordonnances législatives ne peuvent toutefois pas toucher à la loi constitutionnelle de l'Etat fédéral, ainsi qu'aux lois anciennes qualifiées par elle de constitutionnelles, à la loi constitutionnelle relative au passage à la Constitution fédérale et à la loi constitutionnelle de finances. En somme, le Conseil de Cabinet extraordinaire joue le rôle d'un Parlement restreint qui permet d'éviter, dans une certaine mesure, les lenteurs de la procédure parlementaire.

Le Traité de Genève du 4 octobre 1922 a donc pour effet temporaire, d'une part, de restreindre les pouvoirs du Gouvernement fédéral en soumettant certains de ses actes à l'autorisation du commissaire général de la Société des Nations et, d'autre part, de renforcer considérablement ces pouvoirs en excluant presque

complètement le Parlement de l'exécution du programme d'assainissement. Le Parlement n'intervient plus que par l'intermédiaire d'un organe élu par lui et dont le rôle se borne à autoriser le Gouvernement à rendre les ordonnances législatives que celui-ci juge nécessaires.

CHAPITRE V

Critique générale et avenir de la Constitution fédérale.

La Constitution fédérale a atteint le but que lui avaient assigné ceux qui l'avaient préconisée. Tout en maintenant un pouvoir central suffisamment fort, elle a fait disparaître les aspirations séparatistes des Pays en accordant à ceux-ci une large autonomie, une Diète élue au suffrage universel, un Gouvernement élu par la Diète, une compétence législative et exécutive étendue. La forme de l'Etat fédéral est donc bien celle qui convenait à l'Autriche.

Quant à la forme du gouvernement, elle est caractérisée par la prépondérance extrême du Parlement. Il y a confusion du législatif et de l'exécutif au profit du premier. L'exécutif est entièrement dépourvu de moyens d'action sur les Chambres ; le président fédéral ne pouvant, sauf lorsqu'il s'agit d'un Conseil national nouvellement élu, qu'il doit alors convoquer dans les trente jours du scrutin, ni convoquer, ni ajourner, ni dissoudre les Chambres. Les Chambres peuvent, au contraire, agir puissamment sur l'exécutif puisque, réunies en Assemblée fédérale, elles élisent et peuvent mettre en accusation le président

fédéral et que la Chambre populaire, le Conseil national, élit et peut renverser le Gouvernement fédéral.

La Constitution fédérale a adopté le système bicaméral qui, comme nous l'avons vu, s'impose à un Etat fédéral, mais il faut reconnaître que ce système est boiteux tant la disproportion des pouvoirs des deux Chambres est grande. L'opposition motivée du Conseil fédéral à une résolution votée par le Conseil national n'entraîne que la nécessité d'un second vote du Conseil national avec un quorum élevé du tiers à la moitié des membres et encore certaines lois particulièrement importantes sont-elles soustraites à l'opposition du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral a donc encore moins d'action sur le travail législatif que n'en a la Chambre des Lords pourtant bien affaiblie par le Parliament Act de 1911, puisque, sauf lorsqu'il s'agit de lois financières, la Chambre des Communes, pour vaincre le veto des Lords, doit renouveler trois fois son vote au cours de trois sessions différentes sans que la période de temps écoulé entre le premier et le dernier vote puisse être inférieure à six mois. Toutefois, le consentement du Conseil fédéral est nécessaire lorsqu'il s'agit, soit de modifier l'article 35 relatif à sa composition, soit d'abrégé à moins de six mois ou d'allonger à plus d'une année le délai fixé par une loi sur les principes pour l'établissement des lois d'application par les Pays. Le Conseil fédéral, en formant l'Assemblée fédérale avec le Conseil national, intervient lorsqu'il s'agit de déclarer la guerre, d'élire le président fédéral, de le mettre en accusation ou

d'autoriser les poursuites contre lui, mais il est à remarquer que l'influence que peut avoir le Conseil fédéral dans les votes de l'Assemblée fédérale est assez réduite, le nombre de ses membres représentant moins du quart du nombre des membres de l'Assemblée fédérale. L'organe des intérêts des Pays n'a donc qu'une part fort restreinte dans le pouvoir central et n'est en rien comparable au Sénat des Etats-Unis. Cela tient au fait que les Etats-Unis et l'Autriche ont évolué en sens inverse, les Etats-Unis étant devenu un Etat fédéral après avoir constitué une Confédération d'Etats, l'Autriche un Etat fédéral après avoir constitué un Etat unitaire. Il aurait fallu que l'opposition motivée du Conseil fédéral eût pour effet de contraindre le Conseil national, non pas à renouveler son vote à différentes reprises, comme en Angleterre, car cela présente l'inconvénient d'entraver la marche du travail législatif, mais à émettre un nouveau vote avec une majorité qualifiée des $\frac{3}{5}$ ou des $\frac{2}{3}$. Il est, en effet, assez étrange d'exiger simplement un quorum élevé du tiers à la moitié des membres puisqu'une Assemblée législative ne devrait jamais voter qu'en présence de la majorité de ses membres.

En face du Parlement tout puissant, le président fédéral à un rôle singulièrement effacé. Il n'a, pour ainsi dire, que des fonctions représentatives et ses pouvoirs n'ont d'importance qu'en matière diplomatique. Il n'a aucune part dans la formation du Gouvernement fédéral, même lorsque l'élection du Gouvernement est impossible par suite de l'absence d'une

majorité. Il aurait pourtant été sage de lui confier, dans ce cas, le soin de nommer les membres du Gouvernement. D'autre part, le Conseil national pouvant ne plus représenter la volonté populaire, il aurait été bon de donner au président fédéral le droit de le dissoudre. Il y aurait eu ainsi un meilleur équilibre du législatif et de l'exécutif, ce qui est une garantie de la liberté des citoyens.

La Cour constitutionnelle est l'institution la plus originale de la Constitution fédérale. Organe à la fois délimitateur de compétences, gardien des droits garantis aux citoyens par la Constitution, juge de la légalité des ordonnances rendues par les autorités fédérales et de Pays et de la constitutionnalité des lois fédérales et de Pays, tribunal politique, elle joue un rôle considérable qui la place au-dessus de toutes les institutions établies. C'est là une innovation excellente qui mériterait d'être imitée dans les autres pays.

Quel est l'avenir de cette Constitution qui, au point de vue de sa durée, à l'avantage d'être extrêmement flexible puisqu'il suffit, pour la modifier, d'une loi votée par le Conseil national avec un quorum de la moitié des membres et une majorité des deux tiers ? A l'heure actuelle, tous les partis, sauf une poignée de monarchistes et de communistes, s'en déclarent satisfaits et ne songent point à la retoucher d'une façon sérieuse. Mais cette question de l'avenir de la Constitution fédérale se greffe à une autre plus large et plus importante encore : l'Autriche peut-elle et surtout veut-elle vivre d'une vie indépendante ? On a comparé l'Autriche à

un jeune enfant hydrocéphale que sa tête trop grosse supportée par un corps trop frêle vouait à une existence difficile et peut-être à la mort et la crise qu'a traversé ce pays au cours des premières années qui ont suivi la guerre a pu sembler donner raison à ceux qui partageaient ce point de vue. Mais c'était ne voir les faits que sous un certain aspect, ne remarquer que le fardeau que constituait pour un petit pays, en grande partie couvert de montagnes et peu fertile, la fourniture des vivres nécessaires à une capitale groupant près du tiers de la population totale et oublier que Vienne est non seulement l'une des plus belles villes du monde et un centre d'attraction pour toutes les civilisations de l'Europe centrale, mais aussi un important nœud de voies de communications, un centre industriel, un grand marché d'échanges entre l'Europe occidentale industrielle et l'Europe centrale et orientale agricole, une cité de bourse et de banque de premier ordre. D'ailleurs, la crise a été une crise financière et monétaire bien plus qu'une crise économique proprement dite ; elle a été due au déficit budgétaire comblé par l'émission de monnaie fiduciaire plus qu'aux mauvaises conditions économiques du pays. Aussi, lorsque grâce à l'habileté du chancelier Dr Seipel, des crédits importants ont été obtenus qui ont permis de parer au déficit budgétaire et d'arrêter l'inflation, a-t-on vu l'Autriche se relever avec une rapidité qui a dépassé toutes les espérances et Vienne, que l'on prétendait être le poids qui entraînait le pays

vers l'abîme, est apparue, au contraire, comme un incomparable élément d'actif.

Mais il ne suffit pas de constater que l'Autriche est viable, il faut encore se demander si elle a désormais la volonté de constituer une nation ayant son individualité propre, de rester un Etat indépendant et souverain. Au lendemain de l'armistice et devant l'effondrement, la dislocation de l'Empire austro-hongrois, l'Autriche crut assurer son avenir en proclamant son rattachement à l'Allemagne. C'est ce que déclare la loi du 12 novembre 1918 sur la forme du gouvernement de l'Autriche allemande votée par l'Assemblée nationale provisoire : « l'Autriche allemande est partie intégrante de la République allemande », (article 2). La loi du 12 mars 1919 sur la forme du gouvernement votée par l'Assemblée nationale constituante renouvela cette déclaration (article 1^{er}, 2^e alinéa). Mais cette union à l'Allemagne ne pouvait être réalisée que par un traité ou par des lois concordantes des deux Etats, or, il n'y a jamais eu de traité, ni de loi allemande acceptant l'entrée de l'Autriche allemande dans l'Empire allemand. L'article 88 du Traité de Saint-Germain a d'ailleurs imposé à l'Autriche l'obligation de s'abstenir de tout acte de nature à compromettre son indépendance, sauf le consentement du Conseil de la Société des Nations et la loi du 24 octobre 1919 sur la forme du gouvernement, faite en exécution du Traité de Saint-Germain, a abrogé l'article 2 de la loi du 12 novembre 1918 ainsi que l'article 1^{er}, 2^e alinéa, de la loi du 12 mars 1919. Enfin, l'Autriche s'est obli-

gée par le protocole n° I de Genève à ne pas aliéner son indépendance, conformément à l'article 88 du Traité de Saint-Germain, donc sauf le consentement du Conseil de la Société des Nations.

Mais, bien que l'Autriche se soit jusqu'ici montrée respectueuse des engagements qu'elle a pris, l'histoire montre qu'il n'est pas de traité, d'obligation internationale qui puisse indéfiniment brider les aspirations nationales d'un peuple. Il vient toujours un moment où des circonstances favorables leur permettent de se réaliser. Aussi est-il d'une très grande importance de rechercher si l'idée du rattachement à l'Allemagne, de « l'Anschluss an Deutschland », est véritablement une aspiration nationale de l'Autriche, c'est-à-dire un désir ardent, unanime, constant. Or, ce désir du rattachement à l'Allemagne a pu paraître ardent et unanime pendant la période de l'inflation, mais il était alors surtout provoqué par les souffrances qui résultaient de la ruine d'une grande partie de la population et par la croyance que l'Autriche, telle que l'avait créée le Traité de Saint-Germain, était incapable de vivre et de prospérer; ce qui le prouve, c'est que dans les jours dramatiques d'août 1922, alors qu'il semblait que plus rien ne pouvait retenir l'Autriche sur la pente fatale, ce malheureux pays, devant l'impossibilité d'un rattachement à l'Allemagne par suite de l'opposition des Alliés, était prêt à se donner au plus offrant. Il songea à une union économique, douanière et monétaire avec la République tchécoslovaque, mais celle-ci se souciait peu d'accroître une minorité allemande

déjà suffisamment nombreuse, d'autant plus que l'Italie manifestait son hostilité à tout projet de ce genre. Le chancelier Seipel proposa alors l'union à l'Italie qui dut la refuser devant l'attitude de la Petite Entente et la méfiance de la France.

Aujourd'hui, l'Autriche est en pleine convalescence, elle a repris confiance en l'avenir et on peut dire que l'idée du rattachement à l'Allemagne a perdu beaucoup de terrain. Les élections au Conseil national du 21 octobre 1923 ont apporté l'approbation de l'œuvre d'assainissement entreprise avec tant d'énergie et de fermeté par le chancelier Seipel dont le parti, le parti chrétien-social, a enlevé 82 sièges sur 165, soit une voix de moins que la majorité absolue. Les chrétiens-sociaux avaient précédemment 86 mandats, mais le nombre des députés était de 183. Les pangermanistes populaires et la ligue des paysans que l'on peut considérer comme un seul et même parti, par suite des affinités très étroites de leurs programmes, ont obtenu respectivement 10 et 5 sièges contre 21 et 7 précédemment. Ce sont les grands vaincus des élections et cela est vraiment significatif. En effet, participant au Gouvernement du chancelier Seipel et collaborant à l'œuvre d'assainissement, les pangermanistes et les paysans n'ont pu être battus sur cette partie de leurs programmes, ils l'ont été sur la question du rattachement à l'Allemagne. Enfin, les sociaux-démocrates ont enlevé 68 sièges contre 69 précédemment. Opposés au Traité de Genève, qu'ils qualifiaient de « traité d'esclavage », ils voulaient que l'Autriche fasse les réformes

nécessaires sans le concours de l'étranger. Ils étaient partisans du rattachement à l'Allemagne et reprochaient à ce propos aux chrétiens-sociaux d'être traîtres aux « frères allemands ». Mais ce qui a été la source de leur succès relatif et leur a fait gagner des voix dans les centres urbains, c'est l'agitation très vive qu'ils ont faite en faveur du maintien de la loi sur la protection des locataires (Mieterschutzgesetz), que les deux autres partis voulaient amender dans le sens d'un relèvement des loyers devenus véritablement dérisoires par suite de la dépréciation de la couronne. En somme, au point de vue qui nous préoccupe, ces élections ont montré que le plus grand parti de l'Autriche, le parti chrétien-social, n'est guère partisan du rattachement à l'Allemagne, et cela se conçoit, car il a dans l'Autriche catholique une situation prépondérante qu'il n'aurait pas dans l'Allemagne en grande majorité protestante, considération qui est toujours pour un parti d'un certain poids. D'ailleurs, l'Autrichien diffère sensiblement de l'Allemand dont il n'apprécie que très modérément la raideur, la morgue, le manque de modestie et l'esprit de domination. Aussi, est-il permis de dire que l'Autriche continuera à être ce qu'elle a été jusqu'ici, c'est-à-dire un élément d'ordre et de paix, un pays loyal, respectueux de ses engagements et de son honneur.

Vu: Le Doyen
BERTHELEMY

Vu: Le Président de la thèse
M. CHAVEGRIN

Vu et permis d'imprimer
le Recteur de l'Académie de Paris:
APPELL

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

ADOLF MERKL. — *Die Verfassung der Republik Deutschösterreich*, Vienne 1919.

HANS Kelsen. — *Osterreichisches Staatsrecht*, Tübingue, 1923.

HANS Kelsen. — *Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich*, 5 vol. Vienne et Leipzig, 1919 à 1922.

PÉRIODIQUES

Zeitschrift für öffentliches Recht, publiée sous la direction du Dr Kelsen, professeur à l'Université de Vienne.

Zeitschrift für Verwaltung, publiée sous la direction du Dr Merkl, professeur à l'Université de Vienne.

Statistische Nachrichten, publiées par le Bundesamt für Statistik.

DOCUMENTS

Reichsgesetzblatt ; Staatsgesetzblatt ; Bundesgesetzblatt.

Statistik der Wahlen zur konstituierenden Nationalversammlung, Vienne 1920.

Statistik des Wahlen zum Nationalrat im Oktober 1920, Vienne 1921.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

La chute de la Monarchie et les débuts de la République.

CHAPITRE PREMIER. — La Constitution monarchique de décembre 1867	6
CHAPITRE II. — La Révolution d'octobre 1918...	26
CHAPITRE III. — La Constitution provisoire de la République d'Autriche allemande	32
Section 1 ^{re} . — La Résolution de l'Assemblée nationale provisoire du 30 octobre 1918.....	32
Section II. — La loi additionnelle du 19 décembre 1918 et les lois spéciales complétant la Constitution provisoire	43
Section III. — L'Assemblée nationale constituante	49
Section IV. — Les lois constitutionnelles du 14 mars 1919 et les lois spéciales votées par l'Assemblée nationale constituante	56

<i>Section v. — Le Traité de Saint-Germain du 10</i>	
<i>septembre 1919</i>	71

DEUXIÈME PARTIE

La Constitution fédérale du 1^{er} octobre 1920.

CHAPITRE PREMIER. — La fin de l'Assemblée nationale constituante	79
CHAPITRE II. — L'élaboration et les caractères généraux de la Constitution fédérale du 1 ^{er} octobre 1920	89
CHAPITRE III. — Analyse de la Constitution fédérale	99
<i>Section I. — Dispositions générales.....</i>	100
§ 1. — Forme du gouvernement et organisation de l'Etat	100
§ 2. — Territoire	103
§ 3. — Nationalité	104
§ 4. — Droits des citoyens	104
§ 5. — Langue officielle	105
§ 6. — Règles du droit des gens	105
§ 7. — Répartition du législatif et de l'exécutif entre l'autorité fédérale et les Pays.....	106

§ 8. — Subordination de l'administration aux lois	112
§ 9. — Responsabilité civile des fonctionnaires et des personnes publiques	112
<i>Section II. — Le législatif fédéral.</i>	113
§ 1. — Les organes législatifs : le Conseil national et le Conseil fédéral. L'Assemblée fédérale	113
§ 2. — Condition des membres du Conseil national et du Conseil fédéral	127
§ 3. — La procédure législative	130
§ 4. — Participation du Conseil national et du Conseil fédéral à l'exécutif fédéral	137
<i>Section III. — L'exécutif fédéral.</i>	140
§ 1. — Le président fédéral :	140
§ 2. — Le Gouvernement fédéral	145
§ 3. — L'armée fédérale	152
<i>Section IV. — Le législatif et l'exécutif des Pays.</i> L'organisation administrative	153
§ 1. — Le législatif des Pays	153
§ 2. — L'exécutif des Pays	156
§ 3. — L'administration dans les Pays. Communes territoriales et communes locales	157

<i>Section</i> v. — Le pouvoir judiciaire.....	160
<i>Section</i> vi. — Le contrôle des comptes fédéraux	163
<i>Section</i> vii. — Le contrôle juridique fédéral sur le législatif et l'exécutif	166
§ 1. — La Cour administrative	166
§ 2. — La Cour constitutionnelle	168
<i>Section</i> viii. — Lois anciennes considérées com- me constitutionnelles	177
<i>Section</i> ix. — Dispositions transitoires.....	180
CHAPITRE IV. — Les protocoles de Genève du 4 octobre 1922	185
CHAPITRE V. — Critique générale et avenir de la Constitution fédérale	192

IMPRIMERIE-RELIURE VERTONGEN

50, RUE SAINT-LAZARE

PARIS

